

CAPACIDADES GOVERNATIVAS NO AMBIENTE FEDERATIVO NACIONAL

**PERNAMBUCO
(2000-2012)**

Aristides Monteiro Neto
José Raimundo de Oliveira Vergolino
Valdeci Monteiro dos Santos



CAPACIDADES GOVERNATIVAS NO AMBIENTE FEDERATIVO NACIONAL

PERNAMBUCO
(2000-2012)

Aristides Monteiro Neto
José Raimundo de Oliveira Vergolino
Valdeci Monteiro dos Santos

ipea

Governo Federal

Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República

Ministro Roberto Mangabeira Unger

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Sergei Suarez Dillon Soares

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Luiz Cezar Loureiro de Azeredo

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Daniel Ricardo de Castro Cerqueira

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Cláudio Hamilton Matos dos Santos

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Rogério Boueri Miranda

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais, Substituto

Carlos Henrique Leite Corseuil

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Renato Coelho Baumann das Neves

Chefe de Gabinete

Ruy Silva Pessoa

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

CAPACIDADES GOVERNATIVAS NO AMBIENTE FEDERATIVO NACIONAL

**PERNAMBUCO
(2000-2012)**

Aristides Monteiro Neto
José Raimundo de Oliveira Vergolino
Valdeci Monteiro dos Santos

ipea
Brasília, 2015

Monteiro Neto, Aristides

Capacidades governativas no ambiente federativo nacional :
Pernambuco (2000-2012) / Aristides Monteiro Neto, José
Raimundo de Oliveira Vergolino, Valdeci Monteiro dos Santos.
– Brasília : IPEA, 2015.

179 p. : il., gráfs., mapas color.

Inclui Bibliografia.

ISBN: 978-85-7811-244-8

1. Governo Estadual. 2. Federalismo. 3. Governabilidade.
4. Políticas Públicas. 5. Relações Intergovernamentais.
6. Desenvolvimento Social. 7. Desenvolvimento Econômico.
8. Pernambuco I. Vergolino, José Raimundo de Oliveira. II.
Santos, Valdeci Monteiro dos. III. Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada.

CDD 352.098134

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	7
INTRODUÇÃO	9
CAPÍTULO 1 CONSIDERAÇÕES TEÓRICO-METODOLÓGICAS	13
PARTE I – DIMENSÃO SOCIAL DO DESENVOLVIMENTO	
CAPÍTULO 2 SITUAÇÃO DEMOGRÁFICA: CARACTERÍSTICAS DA POPULAÇÃO	21
CAPÍTULO 3 POBREZA E DESIGUALDADE	29
CAPÍTULO 4 EDUCAÇÃO: A EVOLUÇÃO DE INDICADORES E OS ESFORÇOS DA POLÍTICA PÚBLICA.....	39
PARTE II – DIMENSÃO ECONÔMICA DO DESENVOLVIMENTO	
CAPÍTULO 5 ESTRUTURA E DINÂMICA EVOLUTIVA DA ECONOMIA: 1990-2012.....	53
CAPÍTULO 6 COMÉRCIO EXTERIOR: PERFIL E DINÂMICA.....	93
CAPÍTULO 7 MERCADO DE TRABALHO: CARACTERÍSTICAS E EVOLUÇÃO.....	107
PARTE III – RECONSTRUÇÃO DE CAPACIDADES GOVERNATIVAS ESTADUAIS NOS MARCOS DO FEDERALISMO ATUAL	
CAPÍTULO 8 GOVERNO FEDERAL: ATUAÇÃO RECENTE	125
CAPÍTULO 9 GOVERNO ESTADUAL: CAPACIDADES FISCAIS E INSTITUCIONAIS	141
CAPÍTULO 10 CAPACIDADES GOVERNATIVAS: BALANÇO DA ATUAÇÃO DOS GOVERNOS FEDERAL E ESTADUAL.....	161

PARTE IV – AVANÇOS E LIMITAÇÕES DA ATUAÇÃO GOVERNAMENTAL	
CONCLUSÕES	169
REFERÊNCIAS.....	179
NOTAS BIOGRÁFICAS	183

APRESENTAÇÃO

O debate sobre as relações federativas no Brasil, por força do processo particular de descentralização preconizado na Constituição de 1988, ficou muito voltado para a relação entre governo federal e municípios. A agenda de investigação política e socioeconômica centrou-se com mais atenção e instrumentos político-institucionais nos aspectos da democratização de poder e de recursos federais em direção aos entes governamentais municipais.

Passados quase 25 anos de consolidação dessa trajetória federativa municipalista, um campo de investigação, por força da própria retomada do crescimento econômico do país, vem se impondo como relevante relacionado aos estudos sobre os governos estaduais. É sabido que sobre estes últimos recaiu, em fins dos anos 1990, parte importante do ajustamento macroeconômico com a renegociação das dívidas estaduais, da contenção da ação fiscal por meio da Lei de Responsabilidade Fiscal, mas, por outro lado, passaram a ser pressionados para assumir maiores responsabilidades de execução de políticas, como na educação e na saúde, sem o correspondente nível de recursos.

Convivem, os governos estaduais, desde a década de 1990, com uma trajetória de duro e necessário ajustamento em suas capacidades de desenho e implementação de trajetórias de desenvolvimento, sejam estas capacidades as econômico-fiscais, sejam as político-institucionais necessárias ao atendimento de políticas públicas estratégicas. Mesmo nesta década de 2010, tais restrições ainda se fazem muito presentes e, em muitos casos, vem impedindo que os entes estaduais sejam capazes de capturar mais intensamente estímulos do ciclo ascendente do investimento na economia brasileira.

O esforço de identificação, mapeamento e análise de capacidades e limitações governativas em uma experiência estadual concreta enriquece a compreensão da relação intergovernamental estabelecida entre governo federal e governos estaduais. Neste caso, o estado de Pernambuco mereceu a atenção de exaustivo estudo ora disponibilizado quanto à compreensão das características de sua trajetória político-institucional recente.

Este livro, intitulado *Capacidades governativas no ambiente federativo nacional – Pernambuco (2000-2012)*, trata a fundo ora de dimensões econômico-fiscais, ora das dimensões sociais e institucionais que marcaram a trajetória das políticas públicas dos governos estaduais em Pernambuco entre 2000 e 2012. Seu objetivo, no sentido amplo, é colocar luzes sobre

o posicionamento atual de um ator relevante, a esfera estadual de governo, para o sucesso ou o fracasso na implementação de políticas públicas no país.

O Ipea, com mais este trabalho, sente-se cumpridor de seu dever de contribuir para a investigação, o debate e a proposição de políticas públicas de alto nível para o desenvolvimento nacional.

A todos(as), boa leitura!

Sergei Suarez Dillon Soares
**Presidente do Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada (Ipea)**

INTRODUÇÃO¹

Este livro, intitulado *Capacidades governativas no ambiente federativo nacional – Pernambuco (2000-2012)*, investiga o processo recente de transformações sociais e econômicas no estado de Pernambuco e sua relação com a possibilidade de construção de capacidades governativas. É parte de um projeto mais amplo em desenvolvimento no Ipea, sob o título *O que podem os governos estaduais no Brasil: trajetórias de desenvolvimento comparadas (1990-2010)*, e que investiga as capacidades e os limites dos governos estaduais de implementarem políticas de desenvolvimento na atual quadra do federalismo brasileiro. Além desta Unidade da Federação, são objetos de estudo os estados Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Goiás, Mato Grosso, Sergipe e Roraima.

Estudos desenvolvidos no âmbito deste projeto têm sugerido a existência de grandes dificuldades enfrentadas pelos governos estaduais para aproveitar o atual ciclo de expansão da economia brasileira e prover adequadamente seus estados de investimentos necessários à melhoria do bem-estar e da infraestrutura econômica. Na verdade, pode-se afirmar com base em evidências das análises do projeto em curso que o quadro atual tem sido caracterizado por:

- a) baixa autonomia fiscal dos governos estaduais em relação às transferências obrigatórias e voluntárias do governo federal (Vergolino, 2013);
- b) reduzida capacidade de investimento dos governos estaduais associada a pesadas restrições impostas pelo formato de renegociação das dívidas estaduais (Silva *et al.*, 2013);
- c) atuação política e institucional dos governos estaduais constrangida pelo rumo tomado pelo federalismo brasileiro atual (Ismael, 2013); e
- d) ambiente de relações intergovernamentais caracterizado por um “federalismo sem pactuação” (Monteiro Neto, 2014a).

É, segundo esse contexto, que se coloca o desafio de investigação das experiências estaduais específicas. Busca-se avaliar como Unidades da Federação com recursos, capacidades e limitações distintas operam dentro das regras mais gerais do federalismo brasileiro para produzir políticas públicas em seus territórios.²

1. Comentários, críticas e sugestões valiosos foram feitos a este trabalho pelos colegas Ronaldo Garcia Coutinho, Constantino Mendes e Roberto Pires – da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea – no seminário interno realizado em 25 de agosto de 2014, aos quais os autores agradecem toda a colaboração dispensada. Os erros remanescentes são, entretanto, de inteira responsabilidade dos autores.

2. Esses estudos citados são parte integrante de uma discussão mais ampla registrada na publicação *Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações governativas em debate* (Monteiro Neto, 2014b).

Nesse caso da experiência em Pernambuco, distintamente dos outros estados investigados, o momento socioeconômico atual revela traços de grande dinamismo, o que parece afetar positivamente a gestão do governo estadual. Analistas econômicos, empresários locais e nacionais, gestores públicos e classe política em Pernambuco têm estado em euforia desde meados da década passada, motivados pela emergência de um ciclo de transformação produtiva na economia estadual como não se tinha visto desde os anos 1960-1970.

Em vista desse ambiente positivo aos negócios privados que vem resultando em taxas de crescimento econômico em vários anos, acima da média nacional, esta reflexão se debruça sobre a natureza das transformações em curso: seria este mais um episódio de crescimento econômico sem mudanças nas estruturas sociais tal como outros no passado? Ou, diferentemente, o ciclo expansivo está sendo apropriado para gerar transformações estruturais de grande significado?

Para tal, este estudo reúne um conjunto atualizado de informações, dados e análises sobre a socioeconomia pernambucana nesse último período de 2000-2012. Ele foi estruturado de maneira a contribuir para uma reflexão sobre as transformações em curso, bem como sobre algumas estratégias de políticas públicas.

Na parte I deste livro, intitulada *Dimensão social do desenvolvimento*, é feita uma avaliação de aspectos da demografia; situação social relacionada com a evolução de indicadores educação, características e evolução da pobreza e da desigualdade. A preocupação nesta seção é avaliar o nível e a velocidade com que as características sociais – em particular, com as relacionadas à ideia de capital humano – evoluem no estado *vis-à-vis* o resto do país.

Em seguida, na parte II, *Dimensão econômica do desenvolvimento*, as transformações econômicas em curso em Pernambuco são evidenciadas e analisadas. A economia estatal vem passando por forte dinamismo industrial com a implantação de projetos de envergadura como os da refinaria da Petrobras, o estaleiro naval e uma fábrica de automóveis, entre outros. Tal transformação já traz evidências de rebatimentos sobre o mercado de trabalho, sobre a reconcentração espacial da atividade produtiva no estado e a pressão por serviços públicos de infraestrutura urbana.

Na parte III, *Reconstrução de capacidades governativas estaduais nos marcos do federalismo atual*, é feita inicialmente uma contextualização da ação federal no estado centrada, de um lado, em elementos (instrumentos e recursos) das políticas de financiamento da atividade produtiva representados pelos recursos do Fundo Constitucional de Desenvolvimento do Nordeste (FNE) e os desembolsos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e da política social de transferência de renda e de combate à pobreza (Programa

Bolsa Família e Benefícios de Prestação Continuada – BPC) e, de outro lado, nos projetos e investimentos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC e PAC2) da União direcionados para a infraestrutura produtiva no estado. O objetivo é avaliar o sentido e a dimensão da ação federal nas transformações em curso nesta Unidade da Federação.

Em seguida, as finanças do governo estadual são investigadas com o intuito de captar e dimensionar a capacidade do governo estadual em orientar recursos públicos para questões estratégicas do Estado. Em um momento da vida nacional em que um esforço de superação da miséria e da pobreza absolutas está em curso, de que maneira e com que recursos as ações estaduais são determinadas a esse objetivo? Alternativamente pergunta-se se o governo estadual tem se orientado para criar alternativas de longo prazo de desenvolvimento. Enfim, o que se quer avaliar é se e como a ação do governo estadual tem operado alguma orientação estratégica politicamente prefigurada.

Por fim, na parte IV deste livro, intitulada *Avanços e retrocessos da atuação governamental*, são apresentados e discutidos os principais resultados do estudo.

CONSIDERAÇÕES TEÓRICO-METODOLÓGICAS

Finda a década de 2000 e disponibilizados os dados dos censos demográfico e econômico do país pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), um campo de pesquisa promissor se abre para o entendimento de processos, estruturas e conjunturas que se definiram no Brasil, em suas realidades regionais, estaduais e locais.

Nesta última década o país apresentou trajetória de dinamismo econômico, social e político expressivos e, em certo sentido, diferentes de outros momentos da vida nacional. Retomou-se o crescimento econômico depois de décadas de desarranjos fiscais e macroeconômicos (1980) e de estabilização macro e reformas com baixo crescimento (1990). Mas não somente a expansão econômica foi retomada, ela o foi com a realização, pela primeira vez, por parte da democracia brasileira, de bases para a redução da pobreza e miséria e da desigualdade de renda.

Resolvidas as questões macroeconômicas e institucionais relevantes, as quais permitiram a construção de capacidades governativas para uma atuação mais ativa das administrações federal e subnacionais visando ao desenvolvimento, o país pode se dedicar mais afirmativamente a perseguir metas de crescimento econômico e redução de seus *deficit* sociais, em particular, os da miséria de grandes contingentes de sua população. A política social passou a ser uma prioridade da agenda de governo e os gastos sociais, de modo amplo, adquiriram relevância no conjunto do gasto total do governo (Santos, 2013; Arretche, 2012; Castro, Ribeiro, Chaves e Duarte, 2012).

Ao perseguir, via política social, a redução da pobreza generalizada, a ação governamental teve impactos sobre regiões de menor desenvolvimento de maneira muito intensa. Em particular, na região do Nordeste brasileiro, tradicional espaço de reprodução de pobreza e baixo rendimento, contando com os maiores contingentes de pobres do país, o gasto social e os mecanismos de transferência de renda a famílias operaram uma redução da pobreza e da desigualdade sem precedentes. (Hoffmann, 2013; Silveira Neto e Azzoni, 2013).

Investigar como realidades estaduais se comportaram frente a esses novos processos econômicos e sociais durante a década de 2010 se torna cada vez mais importante para a avaliação de erros e acertos de políticas públicas, bem como para se pensar em novos caminhos e novos problemas (demandas sociais) que a atuação governamental precisará tomar em função dos êxitos e dos fracassos porventura experimentados.

Realidades estaduais, dadas as suas especificidades, reagem diferentemente a desenhos institucionais e de políticas públicas de matiz federal. A depender da matriz de capacidades institucionais e dos recursos existentes, as formas com que se defrontam governos estaduais para reagir, influir e/ou adaptar-se a modelos de política pública desenhados e coordenados pelo governo central levam a resultados bastante dissimilares entre regiões e estados. Daí a necessidade de investigar e aprender com tais experiências e realidades sociais próprias, no sentido de poder refinar, reavaliar e reorientar trajetórias de políticas públicas no federalismo brasileiro.

O estudo sobre a socioeconomia do estado de Pernambuco se coloca nesse contexto de: *i*) realizar um balanço da situação socioeconômica estadual, sua evolução e mudanças estruturais; e *ii*) vislumbrar os principais resultados de políticas governamentais – federais e estaduais no estado – visando a objetivos de alteração de patamares de nível de renda (objetivos econômicos) e de nível de bem-estar (objetivos sociais).

São objetivos específicos:

- 1) Apontar e mensurar mudanças em variáveis sociais e econômicas no estado, com ênfase na década de 2000-2010, contextualizando-as ora frente a situação passada, ora frente as dimensões regional e nacional.
- 2) Avaliar em que dimensão da política pública (social, econômica etc.) se consegue perceber ineditismo ou protagonismo das experiências estaduais frente a sua trajetória histórica pretérita.
- 3) Capturar as escolhas de políticas públicas (seus resultados e suas manifestações) feitas pelos governos estaduais e suas conexões com as políticas (e recursos) coordenadas pelo governo federal.
- 4) Sugerir, com base na investigação, possibilidades de orientação de políticas para o enfrentamento das questões consideradas estratégicas promotoras do desenvolvimento social e econômico sustentado.

1 CONTEXTO ANALÍTICO

Analisar uma realidade socioeconômica de um estado da Federação no Brasil contemporâneo é o desafio que se impôs neste ensaio de desenvolvimento regional, ainda mais quando este estado se localiza em uma região de atraso relativo de desenvolvimento, como é o caso do Nordeste brasileiro.

Algumas premissas são adotadas aqui para orientar o percurso analítico que será empreendido e estão relacionadas com:

- a) a compreensão de um novo padrão de relações intergovernamentais que se estabeleceu no Estado brasileiro, em particular, desde a promulgação da

Constituição de 1988, o qual tem rebatimentos relevantes sobre a definição de agendas e utilização de recursos por parte dos governos estaduais e municipais. Em particular, por força dos preceitos constitucionais, destaca-se a centralidade assumida pela agenda social dentro das políticas públicas nacionais;¹

- b) uma nova configuração dos elementos definidores do quadro macroeconômico em meados da década de 2000, com a mudança de orientação de uma macroeconomia das reformas liberais, prevalecente entre 1990-2002, caracterizada pelo baixo crescimento, forte repressão à política fiscal e ao crédito público e elevado desemprego no mercado de trabalho, para uma macroeconomia do pleno emprego, levada adiante a partir de 2003 até os dias atuais, orientada por políticas fiscais e monetárias ativas, expansão do crédito público e situação de pleno emprego no mercado de trabalho.

Resultam dessas premissas que o desenvolvimento de uma socioeconomia estadual, como a de Pernambuco, para ser mais bem prefigurado deve entender que o federalismo brasileiro das últimas duas décadas vem assumindo um aspecto mais centralizador de recursos fiscais e de coordenação de políticas públicas por parte da União. Nesse diapasão, as administrações estaduais para levar adiante suas eventuais estratégias de ação sobre o desenvolvimento local tornaram-se mais dependentes do governo federal (Vergolino, 2013; Ismael, 2013).

As transferências, obrigatórias e negociadas ou voluntárias, de recursos da União para um dado governo estadual se tornaram, pois, cada vez mais importantes para a investigação das possibilidades de mudança estrutural que por ventura estejam sendo encaminhadas em uma Unidade da Federação, seja por conta de sua magnitude (quantidade) *vis-à-vis* ao PIB estadual e às receitas tributárias próprias, seja por conta da orientação estratégica (qualidade) que virá a assumir dentro das opções de gasto público – se em investimento ou em custeio, se na política social ou na infraestrutura.

Entender, portanto, uma dada realidade estadual, implica necessariamente ter que incorporar na análise o quadro das relações intergovernamentais prevalentes no país. O retrato a ser obtido da realidade socioeconômica pernambucana durante a última década (ou qualquer década) é fruto não somente das capacidades e das orientações dos seus governos estaduais, mas também é resultado da atuação do conjunto de capacidades governamentais possibilitadas pelo arranjo federativo em curso e que beneficiam a Unidade da Federação relevante.

A experiência brasileira pós-Constituição de 1988, no que tange ao seu ambiente de relações federativas, prefigurou um sistema de partilha de recursos

1. Santos (2013) demonstra como as Transferências Públicas de Assistência e Previdência Social (as chamadas TAPS) aumentaram persistentemente desde 1995, quando passaram de 11,03% do produto interno bruto (PIB) brasileiro para 12,77%, em 2000; para 14,15%, em 2005; para 14,55%, em 2010; e, finalmente, atingiram o patamar de 15,62%, em 2012.

fiscais, o qual vem disponibilizando montantes cada vez mais relevantes para as Unidades da Federação de menor nível de desenvolvimento socioeconômico e o faz, em grande parte, como fração de uma estratégia nacional de atendimento universalizado de serviços públicos essenciais como educação, saúde e assistência social, bem como da redução da pobreza.

Para governos estaduais que se situam em regiões menos desenvolvidas do país, como é o caso de Pernambuco, o federalismo brasileiro tem contribuído para a superação de *deficit* e gargalos sociais que, alternativamente, contando somente com recursos estaduais próprios, não poderia ser levada adiante em tempo razoável.

As relações intergovernamentais do federalismo brasileiro, conquanto sejam benéficas ou não para a ampla maioria dos entes subnacionais, devem ser consideradas dentro do contexto específico das disparidades territoriais/regionais em que estão inseridas. As ações, os instrumentos e os recursos do governo federal à disposição dos governos estaduais em regiões de mais baixo desenvolvimento econômico e social, como são os estados nordestinos, podem ser eventualmente necessários para viabilizar estratégias mínimas de desenvolvimento, mas podem ser claramente insuficientes para promover trajetórias robustas e substantivas de desenvolvimento naqueles estados da Federação.

Daí que a dimensão regional do desenvolvimento precisa ser levada em conta. A região Nordeste, em particular, alvo especial da política de desenvolvimento regional brasileira desde o início dos anos 1960, tem recebido importantes recursos para seu crescimento, contudo, o que se vê é que sua estrutura produtiva e social pouco se modificou ao longo dessas quase seis décadas de intervenção de políticas. Sua participação no PIB nacional, que era de 14,8% em 1960, passou para 13,8% em 2010 (Monteiro Neto, 2014b, p. 46). Adicionalmente, constatou-se que seus níveis médios de desenvolvimento humano, medidos pelo índice de desenvolvimento humano (IDH), são os mais baixos do país.

As discussões teóricas sobre políticas de desenvolvimento regional estão evoluindo para uma visão mais compreensiva, que incorpora tanto as estratégias (e instrumentos) voltadas para a solução territorial específica (*place-based approaches*), como as voltadas para as pessoas indiscriminadamente (*place-neutral approaches*).² A atuação governamental recente na esfera federal tem operado – embora não de maneira planejada – como novidade institucional nessas duas direções: as políticas sociais que atingem as pessoas em todo o território nacional e que beneficiam fortemente as regiões Norte e Nordeste do país, regiões com grande número de pobres; e as políticas produtivas e/ou de infraestrutura, em que se escolhem regiões, estados ou municípios para receber investimentos federais específicos. Ainda se mostram

2. Ver literatura sobre o tema desenvolvida com base na experiência europeia de Pike *et al.* (2007) e Barca *et al.* (2012).

pouco claros os potenciais sinérgicos entre as duas orientações de política, bem como falhas e/ou ausência de coordenação federativa das políticas têm sido apontadas.³

O papel transferidor inter-regional de recursos fiscais desempenhado pela União tem sido relevante mas ainda não suficiente para fazer igualar as receitas finais por habitante nos estados da região Nordeste com a média nacional. Em 2010 a receita total (RT) por habitante no conjunto dos estados do Nordeste correspondia a 52,8% da média nacional. Quando somadas as transferências totais constitucionais às receitas próprias, o valor final pós-transferências passou para 73,0% da média nacional por habitante (Monteiro Neto, 2014b, p. 305). Com dotações *per capita* de recursos públicos mais baixas, a capacidade de produzir convergência de gasto em políticas públicas essenciais (saúde, educação) e em políticas de desenvolvimento de infraestrutura e/ou produtiva, tem estado comprometida.

Em suma, as regras de distribuição de recursos no pacto federativo brasileiro atual, a despeito dos avanços produzidos na última década, não atendem, adequadamente, aos requisitos de redução das desigualdades regionais. Está, portanto, em parte, na disputa por recursos discricionários ou voluntários da União, o sucesso ou o fracasso de iniciativas regionais ou estaduais de desenvolvimento.

1.1 Estratégia analítica

Para realizar a investigação da trajetória do desenvolvimento em Pernambuco nesta última década (anos 2000 a 2012), a análise assumirá as seguintes premissas:

- a) *a dimensão relevante do desenvolvimento*: em face da prioridade que a agenda social assumiu nas políticas públicas nacionais e dos efeitos dinâmicos que ela vem promovendo sobre as economias estaduais, principalmente as dos estados de renda média e baixa, a dimensão social do desenvolvimento será considerada o vetor estruturante do estudo, no sentido de que se considera – em virtude dos atuais preceitos do federalismo brasileiro – que os resultados obtidos nessa área devem continuar a ser estratégicos para orientar a política pública futura;
- b) mesmo considerando-se que a dimensão social é o vetor estruturante, deve-se reconhecer que a dimensão econômica do desenvolvimento estadual, no atual contexto federativo brasileiro, tem papel relevante no sentido de que seu fortalecimento e expansão estrutural devem ser orientados para garantir não apenas, mas majoritariamente, a elevação do bem-estar e da igualdade de renda e oportunidades. Se poderia pensar (de maneira equivocada) que sendo considerada dimensão subsidiária, em termos das premissas aqui assumidas, a economia é considerada desimportante para uma estratégia

3. Em dois trabalhos recentes, Monteiro Neto (2013 e 2014c) apresenta e discute esse novo formato que está se configurando para as políticas federais do estado brasileiro que une a um só tempo – ainda que, repita-se, de maneira não inteiramente coordenada – as políticas sociais destinadas a pessoas e às políticas produtivas de apoio a setores e regiões.

de desenvolvimento. Não é caso. Os autores entendem que para atender critérios de ampliação do nível de bem-estar e garantir sua sustentabilidade intertemporal, a dimensão econômica estadual precisará ser requalificada para atingir estes objetivos mais amplos e duradouros. Nesse contexto, os recursos de partilha federativa precisariam ser repensados para operar outra estratégia, tanto a sua magnitude quanto a sua orientação final;

- c) *o governo e sua capacidade de governança*: considera-se o papel estratégico da atuação governamental para gerar trajetórias de desenvolvimento em regiões de baixo nível de desenvolvimento. Tais *capacidades governativas* são entendidas aqui como o conjunto de instrumentos à disposição de um dado governo, neste caso, o estadual, mas também as ações, os recursos e as estratégias do governo federal no e para este estado da Federação, que o permitem imprimir orientações estratégicas sobre o desenvolvimento local. São dadas, de um lado, pelas *capacidades econômico-fiscais* relacionadas com os instrumentos e recursos econômicos e tributários para a realização do gasto corrente e do gasto em investimento e, de outro lado, pelas *capacidades político-institucionais* – instituições e instrumentos de planejamento e de gestão; quantidade e qualidade do funcionalismo público estadual – presentes em um dado momento na realidade social objeto da investigação (Monteiro Neto, 2014b, p. 55-56);
- d) *a política pública e a capacidade governativa*: a ação governamental visando à criação ou ao desenho de trajetórias de desenvolvimento deveria assumir um caráter persuasivo sobre os demais atores e recursos a serem atraídos ao projeto em curso. Entende-se que a política pública para alcançar seu êxito seja capaz de incentivar e aglutinar atores em torno de um projeto comum por meio de modos democráticos de participação. A compreensão da capacidade governativa, portanto, foge de padrões pretéritos do tipo mecanismos de comando e controle em favor de um sistema de incentivos relativamente descentralizados. Em um ambiente sociopolítico com elevada complexidade de interesses, objetivos e atores, a capacidade governativa precisa ser capaz de orientar um horizonte de decisões a partir de diversos ambientes de coordenação voluntária. Este é o grande desafio da política pública nos tempos atuais. No caso de uma avaliação de experiência estadual no federalismo brasileiro, de início, deve-se considerar a própria coordenação entre as ações dos governos federal e estadual e, além disso, a coordenação de interesses e objetivos da política pública (julgados como democráticos e universais, ao menos onde se aplicam) com os interesses privados dos cidadãos e do sistema empresarial.⁴

4. Ver a sólida e criativa discussão sobre motivações e concepções de política pública em ambientes democráticos desenvolvida em Goodin, Rein e Moran (2008). A centralidade assumida pelas dimensões de cooperação e coordenação institucional nas abordagens teóricas recentes sobre desenho e implementação de políticas públicas em geral tem forte apelo às dimensões operativas das relações intergovernamentais em ambientes federativos.

Ceará Minas Gerais Distrito Federal Santa Catarina Amazonas Piauí Paraná Amapá Pará Rio de Janeiro Sergipe
ande do Sul Rondônia Maranhão Goiás Espírito Santo Tocantins **Pernambuco** Alagoas Rio Grande do Norte Acri
Piauí Paraná Amapá Pará Rio de Janeiro Sergipe Ceará Minas Gerais Distrito Federal Santa Catarina Amazon
tins **Pernambuco** Alagoas Rio Grande do Norte Acre Rio Grande do Sul Rondônia Maranhão Goiás Espírito San
io Paulo Mato Grosso do Sul Paraíba Bahia Mato Grosso São Paulo Mato Grosso do Sul Paraíba Bahia Mato Gros
Ceará Minas Gerais Distrito Federal Santa Catarina Amazonas Piauí Paraná Amapá Pará Rio de Janeiro Sergipe

PARTE I

DIMENSÃO SOCIAL DO DESENVOLVIMENTO

SITUAÇÃO DEMOGRÁFICA: CARACTERÍSTICAS DA POPULAÇÃO

No último meio século, desde 1950, a população residente pernambucana mais que duplicou seu tamanho, passando de 3,4 milhões para 8,8 milhões em 2010. Neste percurso, seu grau de urbanização foi enormemente acelerado como parte das vicissitudes do modelo de industrialização e modernização da sociedade brasileira no período. Em Pernambuco somente 34,4% da população residia nas áreas urbanas estaduais em 1950. Já em 2010, ela está concentrada majoritariamente em localidades urbanas; são agora 80,1% do total. Foi somente na década de 1970 que se confirmou a transição de uma sociedade rural para urbana em Pernambuco: no censo demográfico de 1970 sua população urbana tornou-se superior à rural: 2,8 milhões urbanos contra 2,3 milhões rurais.

No conjunto da região Nordeste as características da população se assemelhavam às verificadas em Pernambuco: ampla maioria de residentes no meio rural no início dos anos 1950, 17,9 milhões de habitantes (72,9% do total), e somente 27,0% (quase um terço) em aglomerados urbanos. Em 2010, o quadro tornou-se também radicalmente diferente, com uma população total de 53,0 milhões, sendo 73,1% na área urbana e somente 26,8% (quase um terço) na área rural.

TABELA 1
Pernambuco, Nordeste e Brasil: populações residente, total, urbana e rural (1950, 1970, 2000 e 2010)

	1950			1970		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
PE	3.395.766	1.169.786 34,4%	2.225.980 65,6%	5.161.866	2.811.656 54,5%	2.350.210 45,5%
NE	17.973.413	4.856.197 27,0%	13.117.216 73,0%	28.111.551	11.756.451 41,8%	16.355.100 58,2%
BR	51.944.398	18.124.119 34,9%	33.820.279 65,1%	93.134.846	52.097.260 55,9%	41.037.586 44,1%
	2000			2010		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
PE	7.911.937	6.052.930 76,5%	1.859.007 23,5%	8.796.448	7.052.210 80,2%	1.744.238 19,8%
NE	47.693.253	32.929.318 69,0%	14.763.935 31,0%	53.081.950	38.821.246 73,1%	14.260.704 26,9%
BR	169.590.693	137.755.550 81,2%	31.835.143 18,8%	190.755.799	160.925.792 84,4%	29.830.007 15,6%

Fonte: IBGE (2010).
Elaboração dos autores.

Em comparação com os contextos regional e nacional, a população de Pernambuco vem perdendo participação relativa. Ela perfazia 18,8% do total regional e 6,5% do total nacional em 1950, chegando em 2010 a 16,6% do total regional e 4,6% do nacional. Este comportamento se deve basicamente ao ritmo menos intenso de crescimento populacional estadual ao longo do período, o qual foi de 1,6% ao ano (a.a.) durante os sessenta anos em relevo (1950 a 2010), ao mesmo tempo em que no Nordeste esta taxa foi de 1,82% a.a. e, no Brasil, 2,22% a.a.

O crescimento da população em Pernambuco vem se dando a taxas sucessivamente decrescentes desde a década de 1970 do século passado. Seguiu passo a passo o movimento que se observou no restante do Nordeste e também do Brasil. Entretanto, as taxas em Pernambuco estiveram sempre em patamar inferior às destas duas regiões.

A expansão populacional de qualquer região ou localidade pode ser explicada, de um lado, pela intensidade de expansão do diferencial das taxas de fecundidade (dos nascimentos) sobre a taxa de mortalidade e, de outro lado, pelos processos de migração (entrada e saída) de pessoas na e da região. No caso dos estados nordestinos, incluindo-se aqui Pernambuco, a dinâmica populacional desde os anos 1950 – com intensidades variadas – vem consistindo de redução da fecundidade (menor número de filhos por mulher) e, simultaneamente, diminuição das taxas de mortalidade e saldos emigratórios positivos (saídas de população).

A perda de população ocorreu mais intensamente entre os anos de 1960 a 1980, com a forte expansão da industrialização no Sul-Sudeste do país, sendo a cidade de São Paulo o elemento atrator de mais alta intensidade. Internamente à região, o advento recorrente do fenômeno das secas atuou como um fator para a expulsão de população. Em particular, a seca dos anos 1980-1983 caracterizou-se como uma das mais violentas secas do século quanto aos seus impactos negativos sobre as condições gerais de vida do cidadão nordestino.

Impactado fortemente – como se verá mais adiante nos capítulos sobre a economia estadual – nos anos 1980 e 1990 pela crise fiscal do Estado brasileiro e pelo novo ambiente de abertura comercial e produtiva para o exterior, o estado de Pernambuco viu sua economia perder dinamismo e instrumentos necessários à implementação de estratégias de reestruturação produtiva. Passou a experimentar um longo período de baixas taxas de crescimento econômico relativamente à experiência da maioria dos estados da região Nordeste,¹ somente voltando a mostrar vitalidade a partir de meados da década de 2000. Neste longo período, sua economia foi caracterizada pela perda de parte de seu substrato industrial e pelo baixo nível do investimento em empreendimentos produtivos e de infraestrutura para o desenvolvimento.

1. Vergolino e Monteiro Neto (2002), em estudo sobre a socioeconomia de Pernambuco, mostraram que a perda de relevância do setor industrial no estado foi a causa mais expressiva para o baixo dinamismo relativo durante as décadas de 1980 e 1990: o PIB industrial estadual em 1998 equivalia a apenas 71,8% do mesmo em 1985.

Com perda de dinamismo econômico em Pernambuco entre 1980 e 2000, seguiu-se também uma trajetória de baixa atração de população para seu território, conjugada com expulsão de população motivada pela busca de oportunidade de trabalho em regiões mais dinâmicas do país e pelo fenômeno da seca na década de 1980.

TABELA 2

Brasil, Nordeste e Pernambuco: população residente total (1950-2010)

	1950	1960	1970	1980	1991	2000	2010
Valores absolutos							
PE	3.395.766	4.081.947	5.161.866	6.143.503	7.127.855	7.918.344	8.796.448
NE	17.973.413	22.157.070	28.111.551	34.815.439	42.497.540	47.741.711	53.081.950
BR	51.044.398	70.324.103	93.134.846	119.011.052	146.825.475	169.799.170	190.755.799
Composição regional (%)							
PE/NE	18,89	18,42	18,36	17,65	16,77	16,59	16,57
PE/BR	6,65	5,80	5,54	5,16	4,85	4,66	4,61
NE/BR	35,21	31,51	30,18	29,25	28,94	28,12	27,83
Taxas anuais de crescimento (%)							
	2010-1950	1960-1950	1970-1960	1980-1970	1991-1980	2000-1991	2010-2000
PE	1,60	1,86	2,38	1,76	1,36	1,18	1,06
NE	1,82	2,11	2,41	2,16	1,83	1,30	1,07
BR	2,22	3,26	2,85	2,48	1,93	1,63	1,17

Fonte: IBGE (2010).
Elaboração dos autores.

A investigação da ocupação da população no território mostra os seguintes aspectos em Pernambuco: a população, segundo o Censo 2010, está fortemente concentrada na Região Metropolitana (RM) e, em particular, na capital do estado, Recife; e a Região Metropolitana do Recife (RM do Recife), formada por quatorze municípios, passou a contar, em 2010, com 3,7 milhões de habitantes e o município do Recife, por sua vez, contou com 1,5 milhões.

No interior do estado, um conjunto de importantes municípios formam aglomerados de população em cidades de porte médio com importância para a fixação de população no território de modo mais desconcentrado; são eles: os municípios de Caruaru, Garanhuns, Gravatá e Bezerros no Agreste; Petrolina, Salgueiro, Serra Talhada, Araripina e Arcoverde no Sertão; e Vitória de Santo Antão na Zona da Mata; municípios que abrigaram, em conjunto, 1,3 milhão de habitantes em 2010. Entretanto, dispersos pelo território estadual, eles não têm representado vitalidade suficiente para se tornarem eixos de desenvolvimento alternativos à dinâmica metropolitana.

A população vem aos poucos atingindo taxas de envelhecimento mais altas no estado, o que terá, como se verá em capítulos posteriores, consequências importantes para o perfil da política pública a ser implementada em futuro não muito distante. Segundo o censo de 2010, 2,2 milhões de pernambucanos (24,7% do total) estão na faixa de idade entre 0 e 14 anos (crianças); 2,3 milhões (26,0%) estão na faixa de 15 a 29 anos (jovens); 3,7 milhões (41,2%) estão entre 30 e 65 anos (adultos); e 0,7 milhão (7,98%) são idosos com mais de 65 anos. É, portanto, o grupo de indivíduos na idade adulta aquele com maior participação no conjunto da população estadual em 2010.

Na RM do Recife o envelhecimento da população atinge maiores proporções: são 795 mil pessoas (21,1%) na faixa de 0 a 14 anos; 941 mil (25,0%) na faixa de 15 a 29 anos; 1,7 milhão (45,8%) de pessoas têm entre 30 e 65 anos; e, finalmente, 305 mil pessoas (8,1%) têm acima de 65 anos.

A chamada “razão de dependência” pode ser calculada com os dados coletados. Esta razão é dada pela proporção de pessoas no grupo “criança+idoso” sobre o grupo “jovens+adultos” e representa a razão entre a parcela da população que teoricamente não trabalha sobre a outra parcela em idade economicamente ativa. Seu cálculo é feito da seguinte forma:²

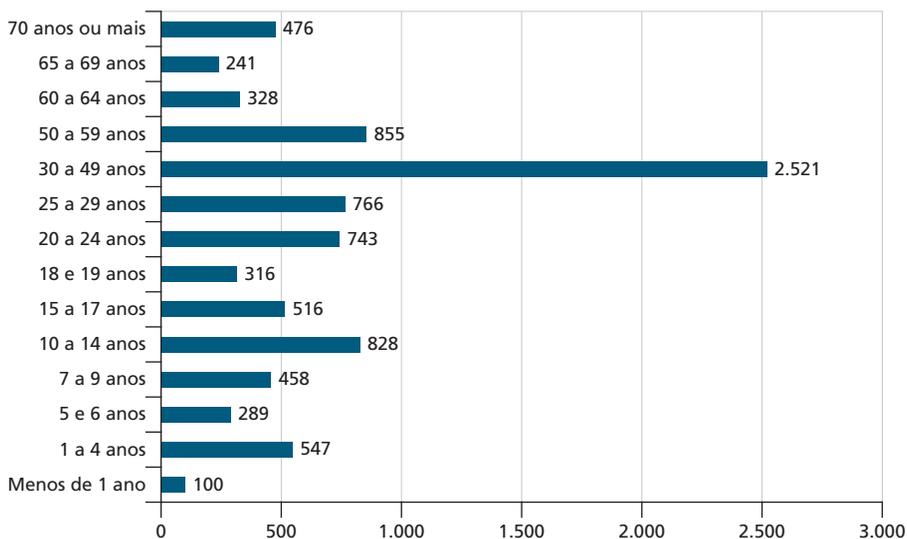
$$RD = [P_{(0 \text{ a } 14)} + P_{(65 \text{ e } +)}] / P_{(15 \text{ a } 64)} \quad (1)$$

Em Pernambuco esta razão é de 48,6%, isto é, o grupo de população em idade não ativa representa quase 50% da população em idade ativa. Na RM do Recife esta razão é menos significativa ainda, chegando a 41,2% em 2011. Sendo, na verdade, uma localidade de grande potencial econômico dentro do estado, a RM do Recife tende a atrair contingentes mais expressivos de população em idade ativa de outras regiões do estado; daí sua população contar com parcela maior de jovens *vis-à-vis* os mais idosos.

Vista a partir de classes de rendimento mensal familiar, a população residente em domicílios particulares no ano de 2011 se distribui de maneira muito concentrada nos estratos inferiores de rendimento. Na verdade, o montante de 82,8% das pessoas percebe rendimentos de, no máximo, dois salários mínimos em Pernambuco. Na RM do estado, a situação é um pouco melhor, com 74,0% das pessoas residindo em domicílios com renda de até dois salários mínimos. Para o Nordeste e o Brasil, este percentual é de, respectivamente, 86,4% e 77,4%.

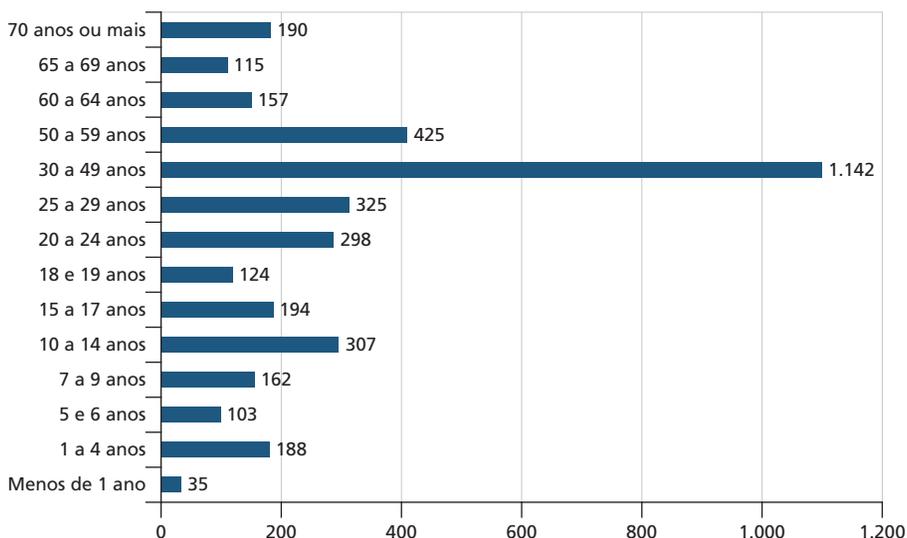
2. A definição do IBGE para Razão de Dependência (RD) é: peso da população considerada inativa (0 a 14 anos e 65 anos ou mais de idade) sobre a população potencialmente ativa (15 a 64 anos de idade).

GRÁFICO 1
População residente em Pernambuco por faixa etária (2011)
 (Em mil habitantes)



Fonte: IBGE (2012b).
 Elaboração dos autores.

GRÁFICO 2
População residente na RM do Recife por faixa etária (2011)
 (Em mil habitantes)



Fonte: IBGE (2012b).
 Elaboração dos autores.

O grupo de população com padrões de renda mais significativos, acima de três salários mínimos, representando os estratos de classe média baixa a alta são 3,3% (296,4 mil pessoas) da população total em Pernambuco e 5,7% (214,6 mil) na RM do Recife. No Nordeste, por sua vez, esta parcela de mais alto rendimento mensal corresponde a 3,8% (2,0 milhões) dos habitantes e no Brasil corresponde a 8,3% (16,2 milhões).

A população pernambucana ainda é majoritariamente de baixo rendimento mensal, mesmo quando comparada a padrões regionais. O contingente de renda superior – acima de três salários mínimos – reside, em forma concentrada, na sua RM e principal centro urbano produtivo – apenas 82 mil pessoas em toda a população do estado no estrato de renda superior residem em outras localidades que não a RM do Recife.

TABELA 3

Brasil, Nordeste, Pernambuco e RM do Recife: população residente em domicílios particulares, por classes de rendimento mensal familiar *per capita* (2011)
(Em %)

	População absoluta	Proporção da população por faixa de renda mensal familiar								
		Até 1/4 SM	Mais de 1/4 a 1/2 SM	Mais de 1/2 a 1 SM	Mais de 1 a 2 SMs	Mais de 2 a 3 SMs	Mais de 3 a 5 SMs	Mais de 5 SMs	Sem rendimento	Sem declaração
Brasil	195.243	9,3	17,3	27,3	23,5	7,3	4,7	3,6	1,6	5,2
Nordeste	54.226	20,2	26,0	27,2	13,0	3,3	2,1	1,7	2,0	4,6
Pernambuco	8.984	17,2	25,2	27,1	13,3	3,3	1,6	1,7	2,2	8,4
RM do Recife	3.766	9,7	21,3	26,5	16,5	4,8	2,9	2,8	2,8	12,7

Fonte: IBGE (2012b).

Elaboração dos autores.

Obs.: SM = salário mínimo; SMs = salários mínimos.

A distribuição da população no território configurou-se historicamente pela ocupação partindo do Litoral em direção ao Sertão, passando pela sua porção intermédia no Agreste.

As taxas de reprodução dessa população têm variado aceleradamente entre 1950 e 2010. Cresceu a taxas elevadas até o início da década de 1980 e depois começou a se expandir a taxas decrescentes, de tal sorte que, comparativamente ao que ocorre na região Nordeste e no Brasil, Pernambuco encontra-se em posição muito favorável.

Do ponto de vista da distribuição etária da população, a mudança que se nota nesse percurso é expressiva e vem assumindo contornos similares ao que se observa para o país como um todo.

O perfil, as características e a evolução atual desse contingente populacional assumem caráter determinante sobre a trajetória de condução das políticas públicas no estado, quer sejam elas federais, quer sejam as propriamente estaduais. Abre-se agora uma janela de oportunidade, com o atingimento do pico de população jovem no total da população, para o enfrentamento e solução dos principais problemas do subdesenvolvimento do estado.

Com uma população que tende a estabilizar sua taxa de expansão, os principais desafios de universalização e cobertura dos serviços essenciais, como saúde e educação, poderão ser mais rapidamente superados, permitindo adicionalmente que recursos também possam ser canalizados para a construção de maior dotação de infraestrutura física voltada para o desenvolvimento e bem-estar da população.

Quanto ao perfil de gênero e de cor/raça, a população pernambucana se caracteriza nesta última década pela predominância de mulheres (51,9% do total) e de pessoas que se declaram não brancas (63,3%). Se a proporção de mulheres no total da população é muito similar em Pernambuco, no Nordeste (51,2%) e no Brasil (51,0%) como um todo, no tocante a cor/raça os pernambucanos se declaram ser mais não brancos que os brasileiros (52,3%) em geral e um pouco menos não brancos que os nordestinos (70,6%).

TABELA 4

Brasil, Nordeste e Pernambuco: população residente por sexo e cor ou raça (2010)

	Total	Sexo		Cor/raça	
		Homens	Mulheres	Branca	Não branca ¹
PE	8.796.448	4.230.681 48,1%	4.565.767 51,9%	3.225.294 36,7%	5.571.096 63,3%
NE	53.081.950	25.909.046 48,8%	27.172.904 51,2%	15.627.710 29,4%	37.454.240 70,6%
BR	190.755.799	93.406.990 49,0%	97.348.809 51,0%	91.051.646 47,7%	99.704.153 52,3%

Fonte: IBGE (2010).

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Inclui, conforme o IBGE, os grupos de cor/raça preta, parda, amarela e indígena.

Em suma, este capítulo procurou revelar o perfil e as características evolutivas atuais da população pernambucana, apontando para um quadro de referência no qual esta se vê, em 2010, como predominantemente urbana, adulta (pessoas no grupo de idade entre 30 e 60 anos), pobre (rendimento mensal inferior a um salário mínimo), feminina e não branca.

TABELA 5
Perfil predominante da população de Pernambuco (2010)

Total	8,8 milhões
Urbana	7,0 milhões (80,2%)
Adulta (30 a 60 anos)	6,0 milhões (68,7%)
Pobre (até 1 salário mínimo)	6,1 milhões (69,5%)
Feminina	4,5 milhões (51,9%)
Não branca	5,5 milhões (63,3%)

Fonte: IBGE (2012b).
 Elaboração dos autores.

As implicações dessas características atuais verificadas no conjunto da população para orientações de políticas governamentais serão mais bem detalhadas e explicadas ao longo do documento, entretanto, cabe adiantar alguns de seus contornos mais evidentes.

Um deles é que em sociedades predominantemente urbanas as exigências e as necessidades por dotações de infraestrutura urbana (transporte, saneamento, telecomunicações e acesso de qualidade a educação e saúde) se tornam mais prementes demandando, constantemente, volumes consideráveis de investimento público. Outro ponto relevante é o relacionado com a constatação de uma situação de pobreza generalizada, a qual demandará esforços governamentais para ser superada.

Além disso, com a população se tornando mais feminina e não branca, os elementos de políticas precisarão ser orientados para o atendimento das especificidades de grupos de população já majoritários com reivindicações democráticas (gênero, raça, cor, diversidade sexual, idoso, juventude etc.) bem mais amplas do que ocorria no passado.

Por fim, deve ser destacado que o envelhecimento gradual da população se, de um lado, cria demandas de políticas públicas diferenciadas – a saúde e o mercado de trabalho, por exemplo, precisarão se readequar aos grupos de idade mais longevos e às suas necessidades específicas – de outro lado, tende a reduzir a pressão por educação básica e mesmo por saúde da criança e da gestante, entre outros.

Cada vez mais a política pública, em contexto de maturidade democrática da cidadania, deverá ser solicitada a se diversificar tematicamente para atender à pluralidade de necessidades sociais e econômicas da população.

POBREZA E DESIGUALDADE

Um retrato atualizado da situação social do estado de Pernambuco pode ser construído com os resultados mais recentes do trabalho do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), do Ipea e da Fundação João Pinheiro (FJP-MG) sobre o relatório do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2013). Este documento traça um perfil recente e geral dos avanços na qualidade de vida das populações municipais e dos estados brasileiros, o qual serve como um guia para balizar detalhamentos mais apurados da situação social.

Os esforços do Brasil para reduzir a miséria e a pobreza, bem como diminuir seus padrões de desigualdades têm sido notáveis e têm resultado em melhorias mundialmente reconhecidas. Conforme o relatório, “Em 2010, quase 70% dos municípios brasileiros tinham índice de desenvolvimento humano municipal (IDHM) maior que a média brasileira de 2000 e menos de 1% ainda estava abaixo de 1991.” (PNUD, 2013, p. 22).

O avanço das políticas sociais e dos mecanismos de transferência de renda às famílias mais pobres produziu, e ainda está a produzir, melhorias significativas no ambiente social do Brasil. Tradicionalmente visto como um país de alta desigualdade e pobreza generalizada, o Brasil vem construindo um aparato de políticas públicas para reverter tal quadro negativo.

As melhorias constatadas nas diversas regiões e Unidades da Federação espelham esses esforços nacionais. O índice de desenvolvimento humano (IDH) reúne algumas propriedades muito importantes para a consideração de avanços em dadas localidades. Sua ênfase está nos atributos para expansão das liberdades e capacidades das pessoas e por isso ele considera os requisitos de: *i*) longevidade, relacionada com a ideia de vida longa e saudável; *ii*) educação, o acesso ao conhecimento; e *iii*) renda, relacionada com o padrão de vida que um indivíduo pode usufruir.

O IDHM é uma medida do nível de desenvolvimento que varia de 0 a 1 e quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento humano de um município, ou de um estado ou país. Segundo o relatório do Atlas 2013, os municípios (ou estados) devem ser classificados com base no indicador em: muito baixos, para valores entre 0 e 0,499; baixos, para valores entre 0,500 e 0,599; médios, para valores entre 0,600 e 0,699; altos, para valores entre 0,700 e 0,799; e muito altos, para valores acima de 0,800.

O estado de Pernambuco, com base no IDHM, pode ser classificado na seguinte trajetória de desenvolvimento: em 1991, com IDHM de 0,440, tinha nível de desenvolvimento muito baixo, sendo que neste mesmo ano o Brasil aparecia com

IDHM de 0,493, também muito baixo; entre os estados da Federação, Pernambuco figurava em 14º lugar no *ranking* de nível de desenvolvimento e apresentava a melhor posição entre os estados da região Nordeste; o índice em Pernambuco era equivalente a 89,2% do mesmo no Brasil neste ano.

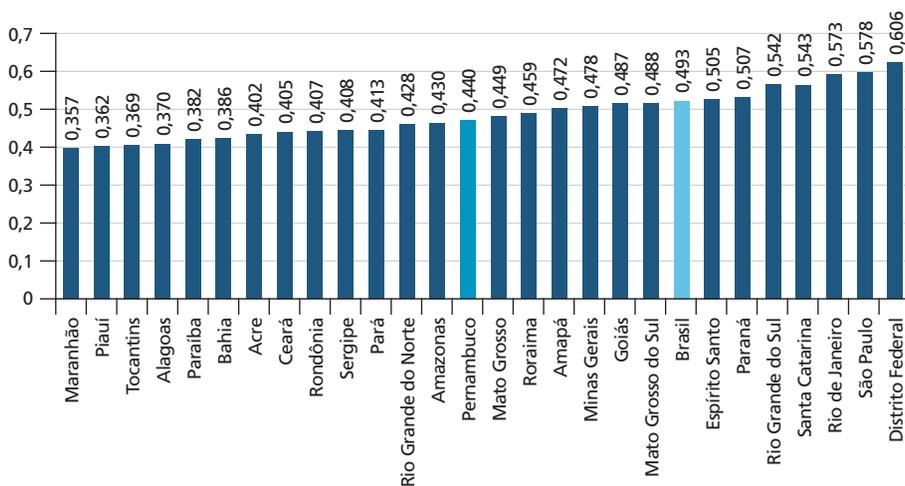
Em 2000, seu valor do IDHM atingiu 0,544 e o estado subiu na classificação de desenvolvimento de muito baixo para baixo. O Brasil, por sua vez, atingiu valor 0,612 e avançou para a posição de nível médio de desenvolvimento. O índice em Pernambuco, neste ano, foi equivalente a 88,9% do mesmo no Brasil. Melhoram simultaneamente o Brasil e Pernambuco, embora tenha havido suave queda na proporção Pernambuco-Brasil, de modo que Pernambuco continuou em atraso relativo.

A posição geral do estado no ano de 2000 no *ranking* sofreu uma queda para o 15º lugar na classificação. No cenário regional, Pernambuco perdeu posição para o Rio Grande do Norte, que se tornou o estado nordestino de maior IDHM neste ano.

Passada mais uma década, em 2010 novos avanços são produzidos. O IDHM em Pernambuco chegou a 0,673 e o desenvolvimento estadual alcançou nível médio na escala geral. O Brasil, por sua vez, com IDHM de 0,727, se coloca no patamar de alto desenvolvimento.

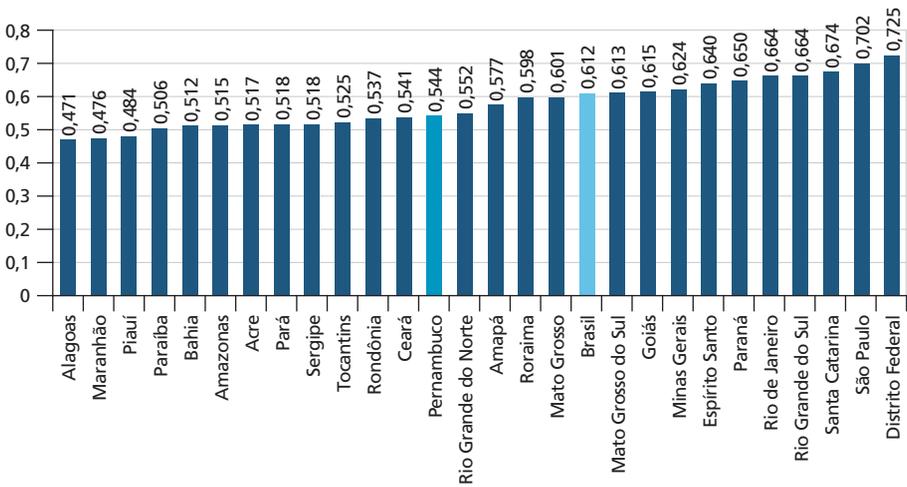
Do ponto de vista absoluto dos valores de IDH está claro que Pernambuco avançou na década, e até mesmo sua proporção com relação total nacional aumentou para 92,6%. Contudo, sua posição relativa no contexto nacional não tem se consolidado. Em 2010, o estado cai para 19º na classificação geral, sendo ultrapassado, no Nordeste, pelos estados do Rio Grande do Norte e Ceará.

GRÁFICO 1
Pernambuco: IDHM (1991)



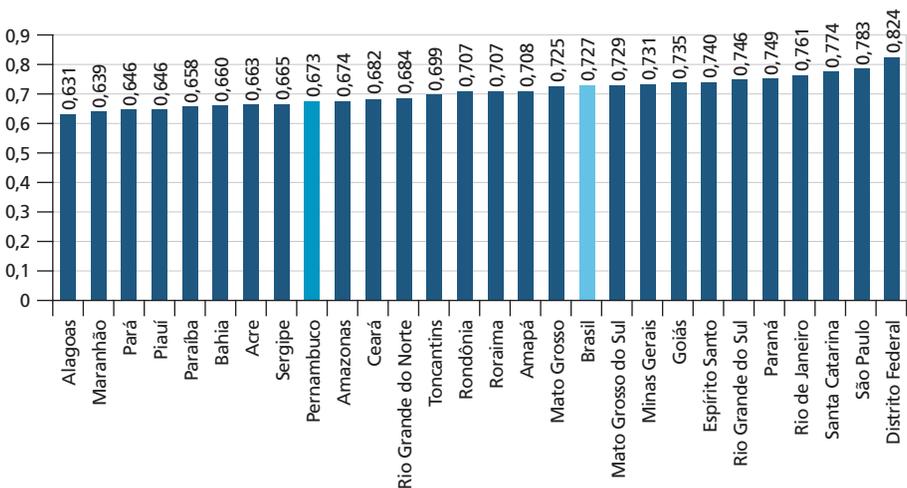
Fonte: PNUD; Ipea; FJP (2013).
Elaboração dos autores.

GRÁFICO 2
Pernambuco: IDHM (2000)



Fonte: PNUD; Ipea; FJP (2013).
Elaboração dos autores.

GRÁFICO 3
Pernambuco: IDHM (2010)



Fonte: PNUD; Ipea; FJP (2013).
Elaboração dos autores.

Grande parte das dificuldades do estado de Pernambuco em fazer avançar seu nível de desenvolvimento está no seu patamar inicial muito baixo, o que exige que o esforço de superação de suas deficiências e do seu *gap* em relação ao restante do país tenha

quer ser muito intenso. Na verdade, as taxas de crescimento observadas nas fontes de explicação do IDHM (renda, longevidade e educação) verificadas no estado, em geral, superam as mesmas observadas para o país como um todo em todos os subperíodos analisados, entretanto, se mostraram insuficientes para a redução das distâncias.

As exceções estão nas seguintes situações: primeiro, o estado de Pernambuco cresce em intensidade menor que o Brasil no IDHM longevidade na década de 2000-2010 (1,13% de Pernambuco contra 1,16% ao ano de Brasil); e segundo, Pernambuco cresce menos que o Brasil na IDH educação para o conjunto do período 1991-2010 (4,44% contra 4,65% ao ano, respectivamente). Deste modo, em dois dos atributos componentes do índice, o estado de Pernambuco ficou atrasado com relação ao ritmo de melhorias do restante do país em cada uma das duas décadas analisadas.

TABELA 1
Pernambuco e Brasil: evolução do IDHM
(Em valores absolutos e %)

	IDHM renda			IDHM longevidade			IDHM educação		
	1991	2000	2010	1991	2000	2010	1991	2000	2010
PE	0,569	0,615	0,673	0,617	0,705	0,789	0,242	0,372	0,574
BR	0,647	0,692	0,739	0,662	0,727	0,816	0,279	0,456	0,637
	Taxas anuais de crescimento (%)								
	2000-1991	2010-2000	2010-1991	2000-1991	2010-2000	2010-1991	2000-1991	2010-2000	2010-1991
PE	0,87	0,91	0,89	1,49	1,13	1,3	4,89	4,43	4,44
BR	0,75	0,66	0,7	1,05	1,16	1,11	5,61	3,4	4,65

Fonte: PNUD; Ipea; FJP (2013).
Elaboração dos autores.

Os resultados dos indicadores de qualidade de vida em Pernambuco, quando comparados com a sua realidade mais próxima no entorno regional requerem, entretanto, atenção mais firme para sua compreensão. Os dados do IDHM apontam para uma perda de posição relativa no cenário regional com os estados do Rio Grande do Norte e Ceará, sobrepujando o IDHM de Pernambuco em 2010. Estes dois estados avançaram mais celeremente seus indicadores na década. Para ambos as taxas anuais de crescimento da década são superiores a de Pernambuco no IDHM total. As taxas anuais no período 2000-2010 foram, respectivamente, para Pernambuco (2,15%); Rio Grande do Norte (2,17%) e Ceará (2,34%). Quando se olha por elemento da composição do indicador, Pernambuco fica atrás em crescimento do IDHM renda relativamente aos dois outros estados nesta última década. No critério de longevidade cresce mais que o Ceará e menos que Rio Grande do Norte. No critério de educação, por sua vez, cresce mais que o Rio Grande do Norte e menos que o Ceará.

Nessa década de 2000, o esforço por melhorias nos indicadores sociais não deve ser desmerecido e, como se viu, sua evolução tem sido mais rápida que a observada no país como um todo. Porém, partindo de um nível inicial mais baixo que a média nacional, sua evolução não foi capaz de produzir uma trajetória de aproximação relativa a do país.

Além disso, mesmo em estados da Federação cujos indicadores de desenvolvimento tradicionalmente apareciam em nível inferior ao PE, a evolução na última década foi muito mais intensa, permitindo que – no caso do Rio Grande do Norte e do Ceará – viessem a se colocar acima do nível de desenvolvimento em Pernambuco.

Essa última constatação sobre *performances* diferentes (e superiores) de alguns estados da região deve servir para refletir sobre as estratégias que cada estado da Federação põe em prática para atingir seus objetivos. No Rio Grande do Norte e no Ceará, que historicamente tiveram economias mais frágeis (semiáridas) e menos diversificadas que a de Pernambuco e nem contam – pelo menos até recentemente – com infraestruturas de desenvolvimento urbano tão sofisticadas como a que se constituíram historicamente em Pernambuco e, no entanto, a evolução recente, naqueles dois estados nordestinos, no IDHM foi bem mais relevante para promover uma real aproximação com o nível médio nacional.

TABELA 2
Brasil e Pernambuco: IDHM por faixas do desenvolvimento (1991, 2000 e 2010)

Nível de desenvolvimento	Anos pesquisados	Pernambuco	Brasil
Muito baixo (0 a 0,499)	1991	Muito baixo (0,440)	Muito baixo (0,493)
Baixo (0,500 a 0,599)	-	Baixo (0,544)	-
Médio (0,600 a 0,699)	2000	-	Médio (0,612)
Médio (0,600 a 0,699)	-	Médio (0,673)	-
Alto (0,700 a 0,799)	2010	-	Alto (0,727)
Muito alto (0,800 a 1)	-	-	-

Fonte: dados brutos PNUD; Ipea; FJP (2013).
Elaboração dos autores.

A política pública em Pernambuco para acelerar a expansão de seu IDHM pode estar perdendo foco e/ou até mesmo sendo negligenciada em favor de outras questões consideradas mais relevantes no *mix* de políticas que cada administração estadual resolve priorizar.

Quer seja na variável renda, ou na de longevidade da população e dos níveis de educação atingidos, estados nordestinos com menores recursos e capacidades de intervenção experimentaram resultados mais benéficos para suas populações que Pernambuco nesta última década, mesmo em face da trajetória de elevado crescimento econômico, da renda e da ocupação na segunda metade dos anos 2000.

As variáveis de educação e longevidade têm jogado um papel mais forte na expansão do IDH em Pernambuco que a variável renda. A conclusão que se segue a partir deste resultado é clara: não será apenas – e nem mesmo substancialmente – pelo crescimento econômico que o desenvolvimento humano poderá ser ampliado no estado. Neste sentido, os esforços da política pública podem promover mais efeitos positivos se canalizados adequadamente para as políticas sociais protagonizadas de redução de deficiências e *deficit* historicamente consagrados.

De maneira sintética, a situação atual do estado com relação ao seu nível de desenvolvimento comparado ao do resto do país mostra-se da seguinte maneira:

- desde 1991, ano inicial para o qual se tem o cálculo do IDHM, até o ano de 2010, a situação de Pernambuco em relação ao país é de atraso relativo e absoluto;
- a ampliação do índice geral de desenvolvimento humano se faz, em média, mais forte e robusta em vários outros estados da Federação, principalmente nos das regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste, que em Pernambuco;
- tem sido uma verdade que nas regiões Norte e Nordeste do país o IDHM tem se mantido em nível inferior relativamente aos das demais regiões, nos lembrando da associação da pobreza com a questão regional brasileira, fortemente atrelada ao Nordeste. Entretanto, mesmo entre os estados da região Nordeste, há aqueles que apresentaram melhorias no IDHM em ritmo superior ao de Pernambuco;
- nesse quesito do nível de desenvolvimento humano, o estado de Pernambuco tem observado um distanciamento relativo do IDHM tanto em termos médios nacionais quanto regionais, configurando um movimento de melhorias absolutas no *nível* de seu IDHM com perda de *ritmo* da evolução;
- o IDHM em Pernambuco, que se colocava na 14ª posição no *ranking* nacional em 1991, caiu para a 15ª posição em 2000 e, por fim, chegou em 2010 na 19ª posição entre os estados brasileiros.

TABELA 3
Evolução do IDHM: taxas anuais de crescimento (2000-2010)
(Em %)

	IDHM total	IDHM renda	IDHM longevidade	IDHM educação
PE	2,15	0,91	1,13	4,43
RN	2,17	1,1	1,24	4,19
CE	2,34	1,02	1,07	5,02

Fonte: PNUD; Ipea; FJP (2013).
Elaboração dos autores.

Os resultados pouco animadores do desenvolvimento social e humano em Pernambuco são confirmados por avaliação adicional da *performance* no indicador de analfabetismo para duas faixas etárias selecionadas (tabela 4). Comparando Pernambuco com os estados nordestinos Ceará e Bahia, a taxa de analfabetismo na faixa de 11 a 14 anos de idade era a menor entre os três em 1991. Nos anos seguintes de 2000 a 2010, os demais estados melhoraram sua posição e conseguiram atingir taxas de analfabetismo inferiores às de Pernambuco. Comportamento similar ocorre para a faixa de 15 anos ou mais, quando somente em 1991 o estado de Pernambuco tinha taxas menores que as dos demais estados comparados. No ano de 2000, nesta faixa de idade, o estado da Bahia teve a menor taxa de analfabetismo entre os três. Em 2010, novamente a Bahia se mantém com as menores taxa neste indicador.

Portanto, o esforço da política de educação nesse estado não está rendendo os resultados necessários. Em estados analisados, como Ceará e Bahia, os índices de alfabetização na faixa etária de 11 a 14 foram mais expressivos que os de Pernambuco em 2000 e 2010.

A situação média prevalecente para o Brasil como um todo é algo ainda distante para ser alcançado em Pernambuco e nos demais estados nordestinos. Estes se mantêm, regra geral, com indicadores de analfabetismo próximo a duas vezes a média nacional, alertando para a insuficiência de ações de política pública nessa área educacional.

TABELA 4

Taxa de analfabetismo em faixas etárias selecionadas (1991, 2000 e 2010)
(Em %)

Anos selecionados	Faixas etárias	PE	CE	BA	BR
		Taxa de analfabetismo			
1991	11 a 14 anos	27,06	29,67	29,51	14,62
	15 anos ou mais	32,90	36,07	34,53	19,40
2000	11 a 14 anos	11,16	9,25	8,52	5,03
	15 anos ou mais	23,06	24,97	22,09	12,94
2010	11 a 14 anos	5,66	4,65	5,01	3,24
	15 anos ou mais	18,00	18,74	16,58	9,61

Fonte: PNUD; Ipea; FJP (2013).
Elaboração dos autores.

A situação da pobreza extrema seguiu entre 1991 e 2010 sendo mitigada pela ação da política pública de Pernambuco, que tinha uma posição relativa mais confortável, comparativamente às de estados nordestinos como Ceará e Bahia sem, entretanto, conseguir se aproximar mais fortemente do patamar médio nacional.

Os avanços verificados foram muito significativos na redução da pobreza (não extrema). Na década de 1991, o percentual de pobres no conjunto da população situou-se em 58% em Pernambuco e próximo de 66% nos outros dois estados.

Em 2000, para todos os três estados nordestinos, a pobreza alterou-se para menos de 50% do total, sendo que em Pernambuco ela esteve em 45% e permaneceu caindo até atingir 27% em 2010.

A situação geral, portanto, é de expressiva melhoria. No espaço de duas décadas a pobreza que grassava em torno de 60% da população em estados do Nordeste foi substancialmente reduzida para valores próximos a 30% em 2010.

TABELA 5
Indicadores de pobreza selecionados (1991, 2000 e 2010)
(Em %)

Anos selecionados		PE	CE	BA	BR
1991	Extremamente pobres	31,60	39,76	38,96	18,64
	Pobres	57,99	66,36	65,26	38,16
	Ocupados com rendimento de até 1 SM (18 anos ou mais)	-	-	-	-
2000	Extremamente pobres	22,30	28,11	25,68	12,48
	Pobres	45,27	51,75	49,72	27,90
	Ocupados com rendimento de até 1 SM (18 anos ou mais)	64,43	69,97	68,13	43,92
2010	Extremamente pobres	12,32	14,69	13,79	6,62
	Pobres	27,17	30,32	28,72	15,20
	Ocupados com rendimento de até 1 SM (18 anos ou mais)	36,00	41,46	40,92	21,91

Fonte: PNUD; Ipea; FJP (2013).

Elaboração dos autores.

Obs.: SM = salário mínimo.

Contribuíram fortemente para a redução do percentual de pobres no conjunto da população em estados brasileiros a política social federal e a expansão do mercado de trabalho com mais formalizações e com a melhoria no poder real de compra do salário mínimo.

Se, em 2000, 64% da população maior de 18 anos recebia até um salário mínimo em Pernambuco e 44% no Brasil, em 2010 o mesmo percentual baixou em Pernambuco para 36% e no Brasil para 22% (tabela 5).

A melhoria na situação da pobreza foi acompanhada pela redução da desigualdade de renda. Entretanto, dois movimentos são perceptíveis: primeiro, na década de 1991-2000 a desigualdade aumenta em Pernambuco, no Ceará e no Brasil e cai na Bahia; e, depois, entre 2000 e 2010 o indicador de Gini para

desigualdade de renda cai em todos os estados selecionados e também no Brasil como um todo. Contribuiu para este fenômeno a redução da participação dos 10% mais ricos da população no conjunto dos rendimentos.

Em suma, o quadro de indicadores sociais em Pernambuco está a indicar para melhorias absolutas e muito relevantes na educação fundamental, na redução da pobreza e na redução das desigualdades de renda, como vem ocorrendo em vários outros estados do país e no Nordeste.

Entretanto, não se deve negligenciar que Pernambuco, a despeito de seus esforços, não tem se destacado, nesta última década, relativamente a estados vizinhos da região, no ritmo de melhorias na educação (no esforço da redução do analfabetismo) e nem na queda realizada na concentração de renda.

TABELA 6
Indicadores de desigualdade selecionados (1991, 2000 e 2010)

Anos selecionados		PE	CE	BA	BR
1991	Índice de Gini	0,65	0,66	0,67	0,63
	10% mais ricos ¹	55,42	56,39	57,45	51,14
	10% mais ricos/40% mais pobres	31,47	31,37	33,45	30,46
2000	Índice de Gini	0,66	0,67	0,66	0,64
	10% mais ricos ¹	55,66	56,46	55,10	51,94
	10% mais ricos/40% mais pobres	33,76	36,33	33,24	30,31
2010	Índice de Gini	0,62	0,61	0,62	0,60
	10% mais ricos ¹	52,57	50,76	51,05	48,93
	10% mais ricos/40% mais pobres	26,63	24,97	25,98	22,78

Fonte: PNUD; Ipea; FJP (2013).
Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Proporção da renda apropriada pelos 10% mais ricos.

EDUCAÇÃO: A EVOLUÇÃO DE INDICADORES E OS ESFORÇOS DA POLÍTICA PÚBLICA

1 EDUCAÇÃO BÁSICA

A agenda da política de educação no Brasil desde os anos 1990 já vem buscando um esforço de universalização do acesso a todos os cidadãos. A evolução tem sido expressiva, entretanto, seguindo o ritmo mais lento do crescimento da população, também a expansão das vagas na educação básica, que envolve prioritariamente crianças e adolescentes, vem sendo reduzida. O conjunto da população atendida pela educação infantil, pelo ensino fundamental e pelo ensino médio, conforme a tabela 12, aponta para este fenômeno. Quer seja para o estado de Pernambuco, quer seja para o Nordeste, ou para o Brasil como um todo, o número total de pessoas atendidas nas três modalidades de ensino diminuiu entre 2000 e 2012.

Diferenças ocorrem, entretanto, em cada uma das três. Na verdade, constata-se redução em termos absolutos para o ensino fundamental em todo o país, caindo de 35,7 milhões de pessoas atendidas, em 2000, para 29,7 milhões, em 2012. Em Pernambuco cresceu a oferta na educação infantil de, respectivamente, 274,3 mil, em 2000, para 315,0 mil, em 2012 (acréscimo de 40,7 mil alunos atendidos) e no ensino médio de, respectivamente, 353,6 mil, em 2000, para 392,4 mil, em 2012 (acréscimo de 38,7 mil vagas).

No ensino fundamental houve redução no número de matrículas realizadas no país de 1,79 milhão, em 2000, para 1,44 milhão, em 2012, com redução, portanto, de 353,3 mil matrículas no período. Vale observar que nas três modalidades de ensino a situação de Pernambuco avançou ao longo da década em relação a sua posição no contexto geral da região Nordeste, mas não no contexto nacional.

Cabe notar, em relação à educação infantil, que o esforço nacional para ampliação de recursos na modalidade foi mais intenso nesta última década, com ampliação do número de anos da educação básica por meio da entrada mais cedo de crianças na educação infantil. Sendo assim, era esperado que o número de matrículas aumentasse mais rapidamente pelo menos no final da década. Não é o que os números mostram. Em Pernambuco, em particular, a sua participação, relativamente ao Nordeste e ao Brasil, não foi alterada significativamente.

Um primeiro entendimento que se tem a partir desses dados é que a política de educação no estado segue, em linhas gerais, o esforço emanado pelas condições

gerais que prevalecem no país – o que significa que são seguidoras das políticas nacionais de educação – mas não foram capazes de ir mais além, gerando resultados capazes de modificar sua condição de atraso relativo ao restante do país.

TABELA 1
Pernambuco, Nordeste e Brasil: número de matrículas na educação básica¹ por etapas de ensino (2000, 2005, 2010 e 2012)

		Educação infantil	Ensino fundamental	Ensino médio	Total
2000	PE	274.331	1.798.644	353.634	2.426.609
	NE	1.979.351	12.509.126	1.923.582	16.412.059
	BR	6.012.240	35.717.948	8.192.948	49.923.136
2005	PE	330.774	1.720.714	448.653	2.500.141
	NE	2.258.043	11.189.835	2.669.335	16.117.213
	BR	7.205.013	33.534.561	9.031.302	49.770.876
2010	PE	297.731	1.496.651	429.451	2.223.833
	NE	2.016.464	9.564.009	2.424.793	14.005.266
	BR	6.756.698	31.005.341	8.357.675	46.119.714
2012	PE	315.082	1.445.322	392.384	2.152.788
	NE	2.092.771	9.076.655	2.354.227	13.523.653
	BR	7.295.512	29.702.498	8.376.852	45.374.862
(%)					
2000	PE/NE	13,9	14,4	18,4	14,8
	PE/BR	4,6	5,0	4,3	4,9
2005	PE/NE	14,6	15,4	16,8	15,5
	PE/BR	4,6	5,1	5,0	5,0
2010	PE/NE	14,8	15,6	17,7	15,9
	PE/BR	4,4	4,8	5,1	4,8
2012	PE/NE	15,1	15,9	16,7	15,9
	PE/BR	4,3	4,9	4,7	4,7

Fonte: INEP/MEC, sinopse estatística da educação básica, vários anos.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Exceto educação profissional, educação especial e educação de jovens e adultos.

Para avaliar a *performance* da qualidade da educação básica foi criado, em 2007, o índice de desenvolvimento da educação básica (IDEB), o qual combina o fluxo escolar atingido por alunos de uma dada escola com a avaliação do desempenho de alunos em provas de português e matemática. É uma avaliação realizada nacionalmente com vistas a gerar indicadores para a melhoria contínua da educação. Além disso, trabalha com um sistema de metas a serem perseguidas pelas escolas em cada município e Unidade da Federação brasileira.

Na tabela 2 apontam-se os resultados obtidos (valores observados) para Pernambuco *vis-à-vis* o Brasil nos anos para os quais os índices foram construídos, bem como as metas sugeridas para anos à frente.

Em Pernambuco os valores observados em cada ano, em geral, superam os valores projetados para aquele mesmo ano, evidenciando que a política educacional do estado vem conseguindo atingir as metas propostas de melhoria da qualidade na educação básica. Comparado, entretanto, com o quadro mais geral do país como um todo, o estado fica em situação desfavorável. Em cada ano que o índice foi calculado, o valor observado mostra-se sempre inferior aos observados no mesmo ano para o país como um todo.

Em 2011, último ano da série calculada, os índices do IDEB para as três séries avaliadas permaneceram próximo a 80% do valor médio do IDEB para o país. Além disso, em Pernambuco os valores absolutos em 2011 ainda se equiparam aos valores médios do índice observados no país em 2005. Os avanços são reconhecíveis, mas a situação de atraso ainda é tão considerável que neste estado a qualidade (medida pelo IDEB), na média, está cinco anos em defasagem com relação ao atual nível nacional.

No quesito relacionado à capacidade de regularizar a entrada de crianças e jovens na série de estudo compatível com a idade esperada para o aluno, a situação vem também melhorando e contribui, assim, para o quadro geral da educação no estado. Tanto no ensino fundamental como no ensino médio a situação de Pernambuco está melhor que a da região Nordeste como um todo, entretanto, abaixo da média do país.

TABELA 2
Pernambuco e Brasil: IDEB¹

		Valor observado			Metas projetadas		
		4ª série	8ª série	3ª série EM	4ª série	8ª série	3ª série EM
Pernambuco	2005	3,1	2,4	2,7	-	-	-
	2007	3,5	2,5	2,7	3,2	2,4	2,7
	2009	3,9	3,0	3,0	3,5	2,6	2,8
	2011	4,2	3,3	3,1	3,9	2,8	3
	2013	-	-	-	4,2	3,3	3,2
Brasil	2005	3,8	3,5	3,4	-	-	-
	2007	4,2	3,8	3,5	3,9	3,5	3,4
	2009	4,6	4	3,6	4,2	3,7	3,5
	2011	5	4,1	3,7	4,6	3,9	3,7
	2013	-	-	-	4,9	4,4	3,9

Fonte: INEP/MEC.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ O IDEB foi criado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) em 2007 e reúne em um só indicador dois conceitos igualmente importantes para a qualidade da educação: fluxo escolar e médias de desempenho nas avaliações.

Em Pernambuco a distorção idade-série no ensino fundamental tem se mostrado bastante significativa nesta última década e, portanto, é questão importante a ser atacada mais incisivamente pela política de educação estadual. A tabela 3 traz dados relevantes para a compreensão deste problema. Os dados cobrem os anos de 2001, 2005 e 2010 para as oito séries do ensino fundamental.

Uma característica relevante extraída dos dados é que a taxa de distorção idade-série, regra geral, aumenta progressivamente com o avançar das séries no ensino fundamental. Esse comportamento significa que ao longo do período de aprendizagem o aluno acaba entrando em uma situação quase que crônica de repetência, ficando cada vez mais defasado com relação à série “normal” onde ele deveria estar *vis-à-vis* sua idade. Por exemplo, no ano mais recente de 2010 a distorção para cada série vai aumentando desde a primeira série (15,86%) até a quinta (31,0%), depois desta há um refluxo, o qual, entretanto, mantém-se na oitava série (34,6%) em um patamar elevado. O problema da distorção idade-série é que esta tende a operar em um efeito de acumulação de prejuízos: quando se perde o rendimento na primeira série, tende-se a operar o comportamento de perdas, desta vez com mais força, em anos subsequentes, o que vai agravando o quadro ao longo do ensino fundamental.

O gráfico 1 mostra a trajetória assumida na década pela taxa de distorção idade-série. A política pública em educação precisa ser acionada para reduzir o patamar médio da distorção e, indo além, ela precisa conter a fase de expansão (mais forte a partir da 3ª série) do indicador para que ela não atinja um pico tão elevado. A partir daí, o esforço será o de reduzir a trajetória subsequente pós-pico.

Dito de outro modo, a política será mais efetiva quanto mais ela puder operar na primeira fase do ensino fundamental (1ª a 4ª séries), de maneira a impedir que uma vez instalado o problema (a distorção), ela possa acumular-se nos anos posteriores.

Deve ser observado que os níveis médios de distorção idade-série têm sido reduzidos pelo esforço da política pública: houve uma queda para o total do estado em 30,7% no período 2005-2010, superior à redução ocorrida no período anterior de 2001-2005 de 18,3%.

Um breve quadro comparativo da situação de Pernambuco com a região Nordeste e o Brasil recoloca o esforço que a política educacional ainda precisa realizar. Tanto no ensino fundamental quanto no ensino médio os indicadores de distorção idade-série são melhores em Pernambuco que no Nordeste. Entretanto, a situação média do Brasil é melhor que a de Pernambuco.

Os esforços em Pernambuco têm sido positivos, mas o percurso para atingir níveis mais significativos e já alcançados em outros estados da Federação ainda se mostra longo, requerendo que empenho e recursos mais focados em objetivos precisos e predefinidos sejam necessários nos próximos anos.

TABELA 3
Pernambuco, Nordeste e Brasil: taxa de distorção idade-série¹
 (Em %)

	Anos	Ensino fundamental	Ensino médio
Pernambuco	2006	39,0	62,4
	2010	29,7	49,1
	2012	27,1	39,3
Nordeste	2006	41,2	62,3
	2010	32,7	46,6
	2012	30,3	41,8
Brasil	2006	28,6	44,9
	2010	23,6	34,5
	2012	22,0	31,1

Fonte: INEP/MEC.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Dados obtidos para a rede total (pública federal, estadual e municipal e privada).

TABELA 4
Pernambuco: taxa de distorção no ensino fundamental por dependência administrativa
(2001, 2005 e 2010)
 (Em %)

Ano	Dependência administrativa	Taxa de distorção no ensino fundamental										Total
		1ª série	2ª série	3ª série	4ª série	1ª a 4ª séries	5ª série	6ª série	7ª série	8ª série	5ª a 8ª séries	
2001	PE	33,15	45,07	51,32	52,98	44,56	65,10	62,73	60,74	62,20	63,00	52,48
	Estadual	40,33	51,11	56,36	55,64	52,07	68,68	67,70	67,13	69,56	68,28	63,94
	Federal	36,57	63,41	59,52	64,21	53,04	10,71	10,27	10,00	18,69	12,42	27,73
	Municipal	35,58	50,04	57,60	60,98	48,86	73,33	72,22	70,40	70,31	72,03	54,75
	Particular	9,59	10,09	10,93	12,32	10,68	14,27	15,37	16,63	19,08	16,26	13,08
2005	PE	22,60	32,58	37,83	40,63	32,80	54,58	53,96	51,22	55,10	53,81	42,89
	Estadual	20,88	34,71	41,84	45,52	37,09	58,23	59,09	58,18	62,86	59,51	54,06
	Federal	-	-	-	-	-	7,19	13,54	10,10	11,33	10,71	10,71
	Municipal	26,24	38,39	44,74	48,05	38,12	62,45	61,77	58,29	61,64	61,32	45,89
	Particular	6,32	6,55	7,27	8,28	7,07	9,57	11,06	11,46	12,94	11,18	8,80
2010	PE	15,86	28,46	28,83	31,00	23,25	40,43	39,14	33,30	34,65	37,32	29,71
	Estadual	20,71	34,57	29,83	37,11	29,95	20,71	34,57	29,83	37,11	41,03	39,18
	Federal	-	-	-	-	-	10,00	6,60	9,25	8,41	8,54	8,54
	Municipal	18,81	33,47	35,16	36,90	27,39	46,98	46,12	39,21	37,83	43,58	32,74
	Particular	5,56	6,17	6,25	6,25	5,98	7,08	7,83	8,78	9,12	8,14	6,80

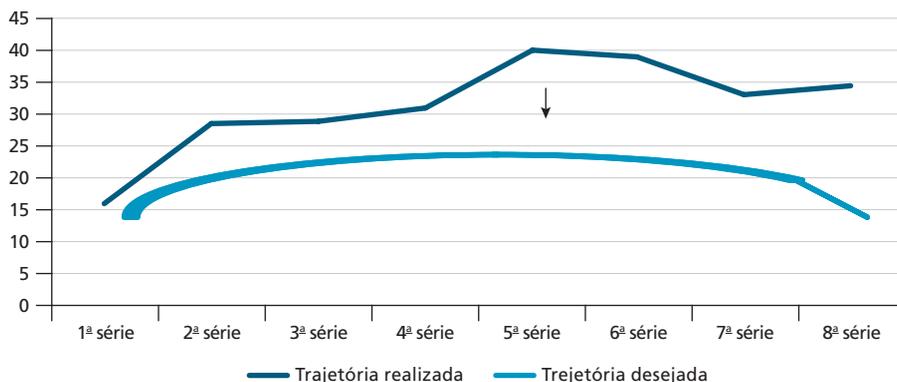
(Continua)

(Continuação)

Ano	Dependência administrativa	Taxa de distorção no ensino fundamental										Total
		1ª série	2ª série	3ª série	4ª série	1ª a 4ª séries	5ª série	6ª série	7ª série	8ª série	5ª a 8ª séries	
Evolução da taxa de distorção (%)												
2005-2001	PE	-31,8	-27,7	-26,3	-23,3	-26,4	-16,2	-14,0	-15,7	-11,4	-14,6	-18,3
	Estadual	-48,2	-32,1	-25,8	-18,2	-28,8	-15,2	-12,7	-13,3	-9,6	-12,9	-15,5
	Federal	-	-	-	-	-	-32,9	31,9	1,0	-39,4	-13,7	-61,4
	Municipal	-26,2	-23,3	-22,3	-21,2	-22,0	-14,8	-14,5	-17,2	-12,3	-14,9	-16,2
	Particular	-34,2	-35,1	-33,5	-32,8	-33,8	-32,9	-28,0	-31,1	-32,2	-31,2	-32,7
2010-2005	PE	-29,8	-12,6	-23,8	-23,7	-29,1	-25,9	-27,5	-35,0	-37,1	-30,6	-30,7
	Estadual	-0,8	-0,4	-28,7	-18,5	-19,3	-64,4	-41,5	-48,7	-41,0	-31,0	-27,5
	Federal	-	-	-	-	-	39,1	-51,3	-8,4	-25,8	-20,3	-20,3
	Municipal	-28,3	-12,8	-21,4	-23,2	-28,2	-24,8	-25,3	-32,7	-38,6	-28,9	-28,7
	Particular	-12,0	-5,9	-14,0	-24,5	-15,4	-26,0	-29,2	-23,4	-29,5	-27,2	-22,7

Fonte: Secretaria de Educação – PE. Censo Escolar 2001, 2005 e 2010. Disponível em: <www.educacao.pe.gov.br/portall/>. Elaboração dos autores.

GRÁFICO 1
Pernambuco: distorção idade-série (2010)
 (Em %)



Elaboração dos autores.

2 EDUCAÇÃO SUPERIOR: SITUAÇÃO ATUAL E PERSPECTIVAS

A situação do ensino superior também merece atenção especial em Pernambuco. É sabido que ao longo desta década de 2000 um esforço muito relevante por parte do governo federal foi realizado no país para a ampliação do número de matrículas no ensino superior. A política pública para realizar tal objetivo utilizou-se de dois mecanismos. Um foi o da ampliação de vagas na universidade pública (por meio do Programa de

Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – Reuni),¹ principalmente na rede federal (mas não exclusivamente) e de criação de novos *campi* de universidades em vários estados do país; e o outro foi a criação do Programa Universidade para Todos (Prouni), o qual visa financiar bolsas integrais ou parciais a alunos de baixa renda para a realização de cursos universitários apoiando, portanto, a expansão da oferta privada no ensino superior por meio de crédito subsidiado a alunos carentes.

Dessa política pública resultou uma ampliação geral de 2,7 milhões de matrículas entre 2000 e 2010, passando de 2,7 milhões, em 2000, para 5,4 milhões, em 2010, no Brasil como um todo.² Em Pernambuco o quadro deu-se do seguinte modo: expansão de 106,4 mil vagas na década, sendo 29 mil públicas e 77,3 mil privadas (embora, em muitos casos, financiadas pelo setor público). Destaque-se que o incremento da rede pública estadual de ensino superior foi de apenas 5,3 mil matrículas no estado.

As taxas de crescimento na década foram bastante aceleradas e em Pernambuco estiveram em patamar acima das do Brasil, mas abaixo, no quadro observado, da região Nordeste, a qual se expandiu mais fortemente. Resultou desta aceleração que a participação de Pernambuco no número de matrículas na graduação total nacional passou de 3,19%, em 2000, para não mais de 3,53%, em 2010, e em relação ao Nordeste sua participação caiu de 20,8%, em 2000, para 18,2%, em 2010.

Em 2000 o número de matrículas na graduação em Pernambuco correspondia a 1,08% de sua população. Em 2010 esta proporção subiu para 2,18%. Entretanto, no Brasil esta proporção, que era de 1,58%, em 2000, chegou a 2,85%, em 2010.

De maneira a assegurar mão de obra qualificada para o desenvolvimento que vem ocorrendo na economia do estado, o número atual de matrículas no ensino superior se mostra claramente insuficiente. Com uma população, em 2010, de 1,059 milhão de jovens entre 18 e 24 anos, a proporção de matrículas corresponde a 18,1% deste subgrupo etário. Ou seja, menos de um quinto dos jovens em idade de cursar a universidade realmente encontrou vagas disponíveis ao final da década em Pernambuco.³

1. O programa Reuni foi instituído legalmente em abril de 2007 visando consolidar os esforços de ampliação das universidades federais e dos institutos federais que se iniciaram em 2003. Entre 2003 e 2011 foram criadas quatorze novas universidades no país e o número de municípios atendidos passou de 114, em 2003, para 237, em 2011. Para mais informações, acesse: <<http://reuni.mec.gov.br/>>.

2. "Em 2012, o Prouni atingiu a marca de 1 milhão de bolsas de estudo concedidas a alunos de baixa renda de todo o Brasil. Para o primeiro semestre de 2013 serão oferecidas 195 mil bolsas de estudos (98.728 delas integrais) em 1.321 instituições de ensino. O programa faz parte do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e deve contribuir, entre o período de 2011 a 2020, para que pelo menos 33% dos jovens de 18 a 24 anos acessem o ensino superior" (Prouni, disponível em: <<http://prouniportal.mec.gov.br/>>).

3. Segundo o Censo Demográfico de 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a porcentagem de pessoas com nível superior na população do Brasil era de 8,31%. A situação nos estados evidenciou que ao Distrito Federal coube o primeiro lugar, com 17,49% de sua população; ao estado de São Paulo coube o segundo lugar (11,67%); ao Rio de Janeiro o terceiro (10,91%); e Pernambuco ficou com o 19º lugar, com apenas 5,67% de sua população com ensino superior, sendo superado, na região Nordeste, pelo Rio Grande do Norte (5,89% da sua população) e pela Paraíba (5,71% da sua população).

TABELA 5
Matrículas em cursos de graduação presenciais

	Número de matrículas			Taxa de crescimento anual (%)		
	2000	2005	2010	2000-2005	2005-2010	2000-2010
Brasil	2.694.245	4.453.156	5.449.120	10,6	4,1	7,3
Pública	887.026	1.192.189	1.461.696	6,1	4,2	5,1
Federal	482.750	579.587	833.934	3,7	7,5	5,6
Estadual	332.104	477.349	524.698	7,5	1,9	4,7
Municipal	72.172	135.253	103.064	13,4	-5,3	3,6
Privada	1.807.219	3.260.967	3.987.424	12,5	4,1	8,2
Nordeste	413.709	738.262	1.052.161	12,3	7,3	9,8
Pública	271.795	352.757	438.090	5,4	4,4	4,9
Federal	146.147	171.220	260.147	3,2	8,7	5,9
Estadual	113.396	163.914	157.410	7,6	-0,8	3,3
Municipal	12.252	17.623	20.533	7,5	3,1	5,3
Privada	141.914	385.505	614.071	22,1	9,8	15,8
Pernambuco	86.011	136.952	192.436	9,7	7,0	8,4
Pública	51.779	64.045	80.808	4,3	4,8	4,6
Federal	27.088	27.871	42.460	0,6	8,8	4,6
Estadual	12.439	18.551	17.815	8,3	-0,8	3,7
Municipal	12.252	17.623	20.533	7,5	3,1	5,3
Privada	34.232	72.907	111.628	16,3	8,9	12,5

Fonte: INEP/MEC, sinopse estatística da educação superior, vários anos.

Elaboração dos autores.

Obs.: Universidades; centros universitários; faculdades integradas; faculdades, escolas e institutos; e centros de educação tecnológica.

3 CENÁRIOS PARA A EDUCAÇÃO SUPERIOR

Imagine que a política pública em educação superior se propõe a elevar o percentual de matrículas *vis-à-vis* ao grupo etário de 18 a 24 anos dos atuais 18,1% para o patamar de 40% ao longo das duas próximas décadas, isto é, até 2030 – para especular sobre esta hipótese será preciso se abstrair, por ora, da questão sobre qual ente federativo deverá se encarregar desta tarefa, se o federal ou o estadual. Este esforço significará mais que duplicar a proporção atual de vagas disponíveis, contudo, ainda não atingiria os padrões médios já prevalentes em países desenvolvidos.⁴

Algumas hipóteses precisam ser feitas para a construção do cenário proposto. Primeiro, deve-se assumir uma hipótese para o crescimento da população residente

4. De acordo com os padrões internacionais, nos países desenvolvidos da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a oferta de matrículas no ensino superior já correspondia, em média, a 60% do número de jovens no grupo etário de 18 a 24 anos em 2006. Para os Estados Unidos e a Coreia do Sul a proporção já atinge, em cada um, 80% do grupo etário.

no estado. Sabendo-se que a taxa de crescimento anual verificada na última década foi de 1,056% e que a trajetória da população é de redução, a cada década, da intensidade do crescimento populacional, será suposto aqui que a taxa a ser observada para o período 2010-2030 continuará a se reduzir e corresponderá a 85% da observada na última década (quadro 1).⁵

A segunda hipótese necessária é sobre a proporção de jovens de 18 e 24 anos a ser observada no período do cenário desejado (2010-2030). Aqui se sugere a possibilidade de se apoiar em duas outras hipóteses: uma primeira (A) assume que a referida proporção vai permanecer a mesma (isto é, 12,03% do total da população em 2010) ao longo do período do cenário. É um cenário otimista em que os jovens do grupo etário mantêm sua participação relativa no total da população. E outra hipótese (B), desta vez mais pessimista, em que a proporção dos jovens do referido grupo etário cai de 12,03% para 10% do total da população em função de um maior envelhecimento da população total.

A adoção de tais hipóteses, para efeito de exercitar uma possível trajetória para o esforço da política pública no estado, resulta nos seguintes resultados: a população do estado em 2030 atingirá o patamar de 9,621 milhões e o grupo etário de 18 a 24 anos corresponderá, na hipótese A, a 1,157 milhão (9,621 milhões vezes 12,03%), sendo que 40% deste último resultam em 462,9 mil pessoas; e na hipótese B o grupo etário chegará, em 2030, com 962 mil pessoas (9,621 milhões vezes 10,0%), sendo que os 40% de matrículas necessárias correspondem a 384,8 mil pessoas.

O número atual de matrículas do ensino superior foi de 192,4 mil em 2010 e, portanto, precisará ser acrescido, na hipótese A, em 270,5 mil vagas até 2030. Na hipótese B, por sua vez, o montante adicional de matrículas a ser ofertado pela política pública é de 202,4 mil até 2030.

Para atingir uma meta de oferta de matrículas do ensino superior para 40% dos jovens pernambucanos na idade ideal de cursar faculdade (18 a 24 anos), a expansão de matrículas terá que ser feita de maneira persistente e no montante que varia – segundo as hipóteses assumidas – de um mínimo de 10,1 mil até 13,5 mil novas matrículas anualmente até 2030.

Esse não será um desafio de pequeno monta. Na verdade, para enfrentá-lo, a coordenação de esforços federais e estaduais será crucial. O estado, sozinho, não dispõe de recursos financeiros e humanos para a montagem e uma estratégia como essa. Da mesma forma que a expansão atual da educação superior tem sido comandada pelo governo federal – como se viu isto ocorre em duas frentes simultâneas, as quais conjugam, de um lado, o aumento de vagas nas universidades federais e, portanto,

5. A taxa de crescimento da população do período 2000-2010 (1,06% ao ano) corresponde a 89,9% da taxa observada na década anterior (1991-2000) de 1,18% ao ano.

a expansão do orçamento público federal para a área via programa Prouni e, de outro lado, a expansão de vagas oferecidas no setor privado (faculdades, universidades, centros universitários etc.) por meio do financiamento de bolsas pelo programa Reuni –, na nova estratégia de expansão estes programas precisarão ser acionados em intensidade ainda maior para gerar os resultados desejados.

Nessa estratégia não deve ser descurada atenção ao ensino técnico profissionalizante. A nova orientação da política federal já avançou muito nessa área, com a criação de 250 novas unidades dos institutos federais de educação técnica em todos os estados do país desde 2006. Nem todas estas unidades federais, entretanto, estão completamente implementadas até este momento. Muitos governos estaduais seguiram também nesta linha e têm feito esforço de ampliação de sua rede estadual de educação técnica e tecnológica.

QUADRO 1

Pernambuco: cenário para a educação superior em 2030 – matrículas no grupo etário (18 a 24 anos)

	Valor observado	Hipóteses do cenário	Valor médio observado em países da OCDE	Cenário desejado (resultados)
	2010	Desejado para 2030	2006	2030
	PE	PE		
Matrículas no grupo etário (%)	18,10	40,0	60,0	40,0
Taxa de crescimento da população (2030-2010)	Igual a 1,06% ao ano no período 2010-2000	Hipótese: igual a 85% da taxa observada no período 2010-2000, isto é, será igual a $85\% \times (1,06) = 0,90\%$ ao ano.	-	População em 2030 igual a 9,620 milhões.
Participação do grupo etário no total da população	12,03%	Hipótese A: permanecerá igual à proporção verificada em 2010, isto é, será de 12,03%.	-	População do grupo etário em 2030 igual a 1,157 milhão.
		Hipótese B: proporção do grupo etário diminuirá para 10% do total da população do estado.	-	População do grupo etário em 2030 igual a 962 mil.
Número de matrículas no grupo etário	192,4 mil	Hipótese A	-	462,9 mil matrículas.
		Hipótese B	-	384,8 mil matrículas.
Número de matrículas novas a serem criadas até 2030	-	Hipótese A	-	270,5 mil (ou 13,5 mil a cada ano).
	-	Hipótese B	-	202,4 mil (ou 10,1 mil a cada ano).

Fonte: IBGE (dados da população); INEP/MEC (dados da matrícula no ensino superior).
Elaboração dos autores.

4 CONCLUSÕES PRELIMINARES SOBRE A DIMENSÃO SOCIAL

A situação prevalecente nos indicadores sociais em Pernambuco é, no mínimo, controversa. Se, de um lado, nota-se melhora nos índices gerais de desenvolvimento – como o índice de desenvolvimento humano municipal (IDHM) analisado – na última década esta melhora não foi, entretanto, de grande envergadura, e não promoveu de maneira substantiva a convergência de padrões de bem-estar com relação às regiões mais desenvolvidas do país.

A foto. O aspecto positivo a ser notado é que houve ganhos sucessivos no nível de desenvolvimento, com seu IDHM médio saindo do patamar de muito baixo desenvolvimento (0,440), em 1991, para baixo desenvolvimento (0,544), em 2000, e para médio desenvolvimento (0,673), em 2010. Em todos estes anos o IDHM médio estadual foi sucessivamente inferior ao padrão médio nacional.

O filme. O aspecto negativo da situação atual é a perda de posição relativa no conjunto dos estados brasileiros. O IDHM estadual, que estava na 14ª posição no *ranking* dos estados, em 1991, viu sua posição cair para a 15ª, em 2000 e, posteriormente, para a 19ª, em 2010.

Conforme sugerido pela análise do capítulo, está nos poucos resultados obtidos no esforço da política educacional a parte mais relevante da explicação para a fraca *performance* estadual no indicador de desenvolvimento social.

Ceará Minas Gerais Distrito Federal Santa Catarina Amazonas Piauí Paraná Amapá Pará Rio de Janeiro Sergipe
ande do Sul Rondônia Maranhão Goiás Espírito Santo Tocantins **Pernambuco** Alagoas Rio Grande do Norte Acri
Piauí Paraná Amapá Pará Rio de Janeiro Sergipe Ceará Minas Gerais Distrito Federal Santa Catarina Amazon
ntins **Pernambuco** Alagoas Rio Grande do Norte Acre Rio Grande do Sul Rondônia Maranhão Goiás Espírito San
Rio Paulo Mato Grosso do Sul Paraíba Bahia Mato Grosso São Paulo Mato Grosso do Sul Paraíba Bahia Mato Gros
Ceará Minas Gerais Distrito Federal Santa Catarina Amazonas Piauí Paraná Amapá Pará Rio de Janeiro Sergipe

PARTE II

DIMENSÃO ECONÔMICA DO DESENVOLVIMENTO

ESTRUTURA E DINÂMICA EVOLUTIVA DA ECONOMIA: 1990-2012

1 PRODUTO INTERNO BRUTO (PIB) NO TERRITÓRIO

A economia pernambucana, assim como a do Nordeste brasileiro, é fortemente ligada às condicionantes do mercado nacional. O significado mais amplo desta afirmação é que sua capacidade de crescer e de se expandir é muito mais dada por condicionantes exógenas do que internas à economia estadual. A dinâmica particular em cada momento que se assume para o comportamento das variáveis de comando sobre a evolução da economia brasileira impacta favorável ou desfavoravelmente no nível de investimento em Pernambuco.

Como se verá nas seções subsequentes deste capítulo, a economia pernambucana não é uma economia deprimida. Sua evolução segue de perto os ditames da economia nacional e regional, sendo que em alguns momentos estas duas crescem mais que a de Pernambuco. Todavia, pode-se afirmar que o modelo de desenvolvimento que se implantou no estado e na região, baseado em renúncias fiscais e incentivos econômicos e financeiros para a instalação de empresas, não tem tido poder de produzir um nível superior de desenvolvimento sustentado (Vergolino e Monteiro Neto, 2002; Monteiro Neto, 2005). Por conta de características estruturais e históricas, o mercado de trabalho estadual foi marcado pelo elevado desemprego e subemprego e pelo baixo nível de remuneração. Do mesmo modo, a propriedade de ativos e renda sempre foi muito concentrada em frações reduzidas de pessoas e empresas.

A característica marcante da determinação do desenvolvimento de uma economia estadual como a pernambucana é sua dependência das orientações e dos recursos econômico-financeiros procedentes da União.

1.1 A evolução econômica: da década de 1960 aos dias atuais

O esforço de aceleração do ritmo de crescimento econômico promovido pelas políticas setoriais e regionais do governo federal nestas últimas cinco décadas, desde 1960, produziu um benéfico atrelamento muito estreito da dinâmica da economia estadual aos rumos da economia nacional. A integração das economias regionais ao mercado nacional passou a produzir efeitos de estímulo expansionistas, por meio da atividade industrial incentivada pelos mecanismos fiscais e financeiros da política regional.

No longo período de 1960 a 2012 a economia pernambucana apresentou taxa média de crescimento de seu produto interno bruto (PIB) de 3,3% ao ano (a.a.). É verdade que é uma taxa inferior às apresentadas pela região Nordeste (4,1% a.a.) e também pelo Brasil (4,1% a.a.) como um todo, mas é um nível de crescimento bastante considerável em um período tão extenso (tabela 1). O esforço de crescimento, quando visto década a década, é bastante elevado, tendo a economia pernambucana igualado os patamares nacionais de elevado crescimento nas décadas de 1960, 1970 e 1980, vindo apenas a perder dinamismo nos anos 1990, quando suas taxas ficaram em apenas 0,7% a.a., contra 2,95% do Nordeste e 2,86% do Brasil. Tendo apresentado um forte crescimento de sua base industrial nas décadas de 1960 a 1980, quando sobreveio a crise fiscal-financeira do Estado brasileiro em meados dos 1980, a economia pernambucana passou a patinar em baixo crescimento e desarticulação dos elementos financiadores do investimento público. A trajetória que se estabeleceu na segunda metade da década de 1980 foi de fraca expansão do PIB, prolongando-se nos anos 1990 e início dos 2000. Durante este período de crise econômico-financeira do Estado nacional, o governo estadual teve pouca capacidade, quer seja institucional, quer seja de recursos financeiros-fiscais para se contrapor a ondas depressivas vindas da economia nacional.

Na etapa de ajustamento macroeconômico e reformas institucionais, 1990 a 2002, a contenção da atividade fiscal do Estado brasileiro – somada à perda de substância e de recursos das políticas regionais, os quais têm papel relevante no financiamento da atividade econômica estadual – resultou em baixas taxas de crescimento no país, as quais tiveram reverberação muito forte em Pernambuco. Durante este período (1990-2002), a economia estadual se expandiu a 1,2% a.a., contra 2,8% do Nordeste e 2,6% do Brasil.

A partir de 2003 configurou-se nova etapa de crescimento provocado pela retomada do ativismo fiscal do Estado brasileiro. Passada a fase mais aguda do ajustamento, o governo federal começou a tomar decisões para ampliar a capacidade de investimento do Estado, ora de forma direta, por meio de seu gasto em investimento das estatais e da administração pública, ora por meio de sua capacidade de financiar o investimento privado – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Banco do Brasil (BB), Caixa Econômica Federal (CEF) e bancos regionais.

As taxas de crescimento das economias estadual, regional e nacional mudaram de patamar no período recente (2003-2012) relativamente ao anterior, atingindo 5,2% a.a. em Pernambuco, 4,7% no Nordeste e 4,0% no Brasil. Novamente, assim como entre 1960 e 1980, a expansão industrial foi o elemento dinâmico do PIB estadual. As decisões do governo federal em

apoiar a implantação de unidades industriais de alta intensidade de capital, como uma refinaria de petróleo e gás, um estaleiro naval, uma siderúrgica e uma montadora de automóveis, estão a viabilizar novos patamares e velocidade para a atividade econômica no estado.

A taxa de expansão da produção total *per capita* no período 1960-2012 foi menor em Pernambuco (1,79% a.a.) do que no restante do Nordeste (2,31%) e no Brasil (2,08%). A esta taxa de longo prazo o produto *per capita* estadual tende a ficar para trás em termos nacionais e regionais, uma vez que estas duas últimas regiões crescem a velocidades maiores.

Segundo os dados apresentados na tabela 1, um certo padrão pode ser identificado na evolução do PIB *per capita*. A taxa de crescimento observada em Pernambuco foi praticamente similar as do Brasil nas décadas de 1960, 1970, 1980 e 2000. Ou seja, nestas fases decenais citadas, a economia estadual acompanhou a evolução que se observa no restante do país. Somente na década de 1990, na fase de ajustamento macroeconômico e reformas, que a economia estadual diverge mais claramente do restante do país, com crescimento médio negativo no período de -0,26% a.a., contra 1,39% a.a. para o Brasil com um todo e 1,79% para o conjunto da região Nordeste.

Em suma, em uma perspectiva de largo prazo, e quando ponderado pela população, o crescimento econômico estadual raramente supera os padrões nacionais e regionais que o rodeiam. Tem sido mais comum obter taxas de crescimento no máximo similares às médias nacionais.

A boa nova, entretanto, é que no período recente, principalmente depois de 2003, as taxas de variação do PIB por habitante no estado vêm ficando acima do restante do país. Neste período de forte ativismo fiscal e de recomposição das instituições federais voltados ao crescimento econômico (2003-2012), a economia estadual cresceu à taxa de 4,22% a.a., enquanto as do Nordeste e a do Brasil se expandiram a, respectivamente, 3,68% e 3,03% a.a.

Se, durante o longo período entre 1960 e 2012, a economia pernambucana acompanhou de perto os movimentos cíclicos da economia nacional – *grosso modo* crescendo próxima da média nacional quando o ciclo nacional foi ascendente, e abaixo da média nacional quando o ciclo revelou-se descendente, revelando, portanto, sua capacidade de integração à evolução da economia nacional – ela não tem sido capaz, entretanto, de suplantar, no conjunto do período, o ritmo de crescimento nacional.

O gráfico 1 apresenta a evolução do PIB total entre 1960 e 2012 em números-índices (1960 = 100). A economia pernambucana foi expandida por um múltiplo de apenas 6,8 no período, enquanto as do Nordeste e do Brasil

foram em 8,3 e 9,2, respectivamente. O impulso de transformação gerado pelos investimentos incentivados pela Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) a partir de 1960, bem como pelos gastos do governo federal no I e II Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs), e mesmo pelos recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), assim como dos fundos regionais de desenvolvimento a partir da implementação da constituição de 1988, teve como resultado um crescimento acumulado do PIB estadual equivalente a, respectivamente, 81,9% e 73,9% da evolução dos PIBs do Nordeste e do Brasil.

Do mesmo modo, o gráfico 2 mostra a evolução do PIB *per capita* no período. Para este indicador, a evolução em Pernambuco é de um múltiplo de apenas 3,1, enquanto para o Nordeste a variação do número-índice foi de 3,4 vezes e, para o Brasil, de 3,3 vezes. Nesse gráfico fica evidente a “colagem” da economia pernambucana aos movimentos cíclicos da economia nacional, entretanto, sua trajetória mantém-se sempre em nível abaixo da regional e da nacional. Para a economia pernambucana é o que acontece no restante da economia nacional que condiciona – e, em certo sentido, coloca limites – seu crescimento de longo prazo.

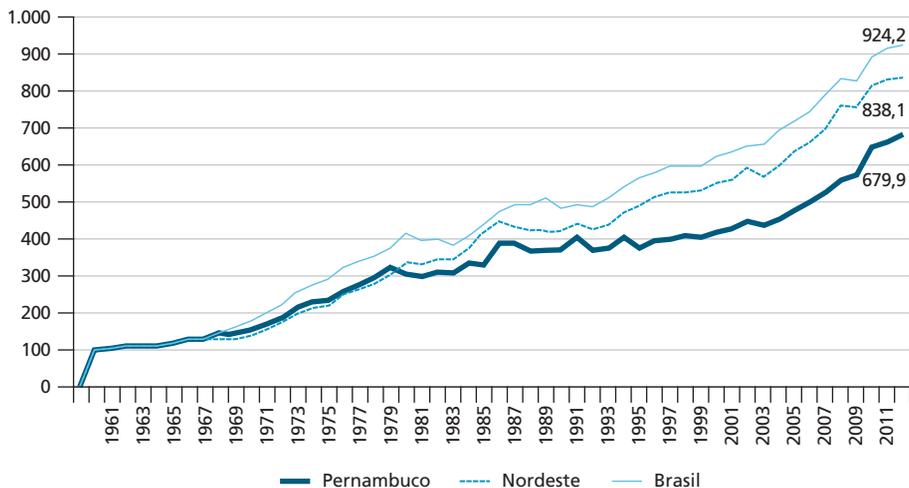
TABELA 1
Pernambuco, Nordeste e Brasil: evolução do PIB total e *per capita* no período 1960-2012 e nos subperíodos escolhidos
 (Em %)

Períodos escolhidos	Taxas anuais de crescimento ¹					
	PIB total			PIB <i>per capita</i>		
	Pernambuco	Nordeste	Brasil	Pernambuco	Nordeste	Brasil
Período 1960-2012	3,30	4,11	4,14	1,79	2,31	2,08
Década de 1960	4,45	3,00	4,98	2,06	0,58	1,98
Década de 1970	8,35	8,52	8,45	6,47	6,21	5,82
Década de 1980	3,00	3,53	3,08	1,49	1,49	0,92
Década de 1990	0,71	2,95	2,86	-0,26	1,79	1,39
Década de 2000	3,68	3,86	3,60	2,47	2,54	2,24
Reformas econômicas (1990-2002)	1,18	2,83	2,62	1,58	1,69	1,19
Ativismo fiscal (2003-2012)	5,25	4,67	3,99	4,22	3,68	3,03
Período 2000-2005	2,54	2,37	2,83	1,31	1,03	1,18
Período 2006-2012	5,53	4,08	3,66	4,62	3,31	2,89

Fonte: Contas regionais – dados brutos, IBGE.
 Elaboração dos autores.

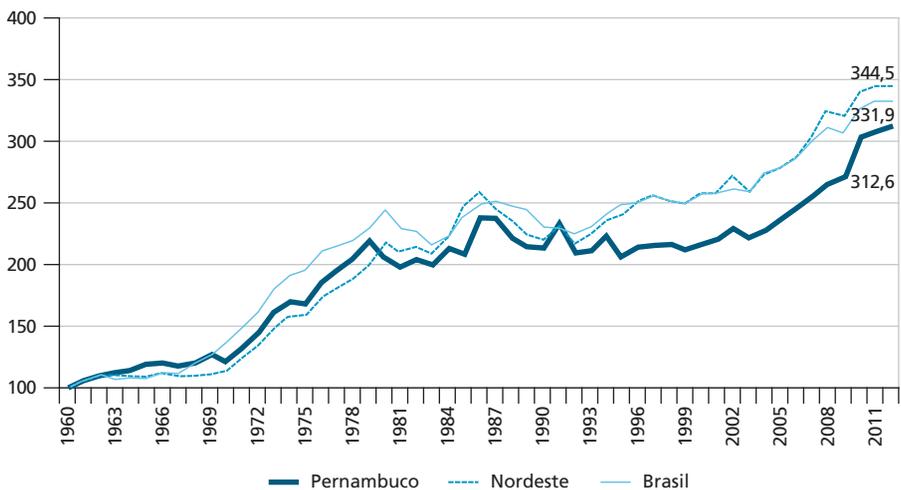
Nota: ¹ Taxas geométricas de crescimento obtidas por ajustamento de função exponencial ($Y = aX^b$).

GRÁFICO 1
Pernambuco, Nordeste e Brasil: evolução do PIB (1960-2012)
 (Em número-índice: 1960 = 100)



Elaboração dos autores.

GRÁFICO 2
Pernambuco, Nordeste e Brasil: evolução do PIB per capita (1960-2012)
 (Em número-índice: 1960 = 100)



Elaboração dos autores.

1.2 PIB *per capita*: nível e proporção com relação ao Nordeste e ao Brasil

Colocado em valores reais de 2012, o PIB por habitante atingido pela economia pernambucana no ano inicial das seis décadas desde 1960 mostra um desempenho regular e condicionado, como visto antes, pela estrutura macroeconômica prevalente no país a cada momento, partindo de um patamar baixo, de apenas R\$ 4,0 mil (de 2012), em 1960, e que se mantém neste nível na década de 1970. Assume uma duplicação de nível em 1980 para cerca de R\$ 8,0 mil e permanece assim até o ano de 2000. Durante todo o período correspondente à crise externa das finanças públicas brasileiras (década de 1980) e das reformas macroeconômicas (1990), seu PIB *per capita* permanecerá estagnado no nível de R\$ 8,0 mil. Será somente a partir de 2010 que se verificará um ganho de cerca de 40% no nível real do PIB *per capita*, passando de R\$ 8,0 mil, em 2000, para R\$ 12,2 mil em 2010 e atingindo R\$ 12,6 mil em 2012.

Comparando-se o PIB *per capita* pernambucano com os do Nordeste e do Brasil, fica evidente que o primeiro se situa acima da média regional, muito embora tenha perdido fôlego entre 1980 e 2000, ano em que sua proporção percentual tornou-se a mais baixa (106,8% do PIB *per capita* nordestino em 2000) desde 1960. Vem, contudo, ensaiando uma elevação de sua proporção sem ainda se aproximar do nível estabelecido em 1960.

Com relação ao PIB *per capita* nacional, sua situação é preocupante: foi mais elevado em 1960, quando chegou a 59% do PIB *per capita* nacional, caiu para 50% deste nos anos de 1980 e 2000 e vem apresentando esforço de ampliação para 55% nos anos recentes de 2010 e 2012. Esta posição relativa frágil neste indicador aponta para a necessidade de revisão dos objetivos da política regional brasileira, bem como a urgência para a ampliação dos recursos que o federalismo brasileiro transfere habitualmente para a Unidades da Federação das regiões menos desenvolvidas. Ao longo de pouco mais de cinquenta anos de política regional um importante estado da Federação continua a apresentar um nível global de produção econômica – e, portanto, de contribuição ao esforço nacional de desenvolvimento – muito reduzido.

TABELA 2
Pernambuco, Nordeste e Brasil: valor absoluto e proporção com relação ao Brasil do PIB *per capita* (1960, 1970, 1980, 1990, 2000, 2010 e 2012)
 (Em R\$ de 2012)

Anos escolhidos	Pernambuco	Nordeste	Brasil
1960	4.039	3.174	6.836
1970	4.890	3.610	9.308
1980	8.295	6.904	16.656
1990	8.616	6.982	15.708
2000	8.704	8.153	17.564
2010	12.217	10.797	22.272
2012	12.694	10.947	22.700

(Continua)

(Continuação)

Anos escolhidos	Pernambuco	Nordeste	Brasil
Proporção do PIB <i>per capita</i> de PE no Nordeste e no Brasil (%)			
		PE/NE	PE/BR
1960	-	127,2	59,1
1970	-	135,5	52,5
1980	-	120,1	49,8
1990	-	123,4	54,9
2000	-	106,8	49,6
2010	-	113,1	54,9
2012	-	116,0	55,9

Fonte: Contas regionais e censo demográfico – dados brutos, IBGE.

Tendo esse quadro de referência em perspectiva, se poderia imaginar que o atual ciclo expansivo vivido na economia estadual tem potencial para romper, ao menos parcialmente, esse condicionamento imposto pela economia nacional? Em outras palavras, a estrutura produtiva em implantação na economia pernambucana neste momento contribuirá efetivamente para que esta venha a deslocar sua curva de crescimento para um patamar superior em direção ao nível mais alto e próximo ao desempenho de longo prazo da economia brasileira e/ou até mesmo superior à desta? Ou, alternativamente, continuará crescendo em nível de longo prazo inferior ao padrão nacional?

A investigação em curso nesta subseção do trabalho tenta explorar mais a fundo essa faceta do crescimento econômico recente em Pernambuco, visando colocar luz sobre o sentido das mudanças em curso: é apenas mais crescimento econômico a partir das bases preexistentes ou, pelo contrário, vai mais além, apontando para a construção de uma trajetória de mudança estrutural em que novos setores produtivos vão sendo adicionados à economia estadual, com ampliação do mercado de trabalho e com melhoria das condições de vida da população? O que se vislumbra nesta experiência estadual? E, se é mudança estrutural, qual a sua força transformadora?

Somente mais recentemente, com a recomposição das finanças federais e de sua capacidade de propor estratégias produtivas para os entes subnacionais, que se mostrou possível a retomada do crescimento econômico estadual motivada por investimentos de grande porte capazes de atuar como elementos-âncora para o estímulo e a atração de novos investimentos privados.

O governo federal fez apostas para a implantação de uma refinaria de petróleo da Petrobras, de uma siderúrgica e de um estaleiro naval – projetos de grande envergadura de capital e tecnológica; projetos, sem dúvida, atratores de novos investimentos ao longo das cadeias de produção. Portanto, desde pelo menos 2005, um novo momento para o setor industrial no estado vem sendo redefinido pelos

esforços federais e estaduais para a consolidação de uma matriz produtiva renovada e capaz de orientar uma trajetória mais robusta de crescimento econômico.

Os novos investimentos têm proporcionado uma elevação da participação do PIB estadual no total regional ainda de maneira tênue, mas positiva. Espera-se que quando da conclusão e maturação dos projetos em curso, a economia estadual venha a elevar seu nível de produto por habitante. A tabela 3 apresenta as estimativas da participação do período recente para o PIB estadual no agregado regional e nacional. As evidências apresentadas indicam que a economia de Pernambuco passa a retomar seu espaço no contexto da economia nordestina ao longo do período 1995-2010.

Em 1995, o PIB estadual representava 2,3% do PIB nacional e 18,8% do nordestino. Em 2010, esta participação alcançou o patamar de 2,5% e 18,3%, respectivamente. Duas situações são captadas a partir destes dados. Primeiro, a economia estadual percorre uma recuperação de sua participação relativa no contexto regional. Segundo, o crescimento havido não foi capaz de sustentar sua participação relativa no contexto nacional. Trata-se de uma queda pequena, mas não desprezível, considerando-se que durante esse período foram realizados grandes investimentos na economia estadual, tanto pelo empresariado privado, quanto por agentes públicos.

Percebe-se, todavia, à luz do estudo do comportamento do indicador acima destacado, que a participação do produto estadual no regional apresentou uma tendência de suave declínio no contexto regional até 2008. Desde então ocorre uma retomada econômica que coincide com a aplicação de recursos para o investimento na refinaria de petróleo e derivados da Petrobras no porto de Suape em 2009.¹ O gráfico 3 ilustra o comportamento de retomada da participação do PIB estadual frente ao regional.

TABELA 3
Pernambuco e Nordeste: participação no PIB do Nordeste e do Brasil (1995 e 2000-2010)
(Em %)

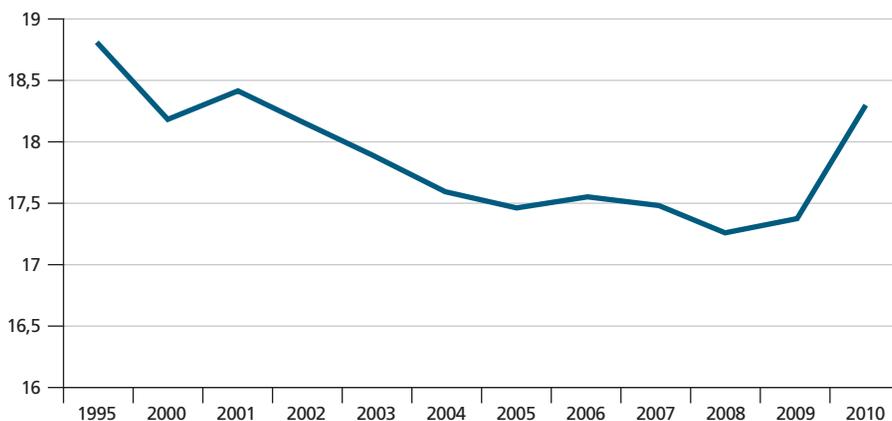
Região	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
PE/NE	18,8	18,2	18,4	18,1	17,9	17,6	17,5	17,6	17,5	17,3	17,4	18,3
PE/BR	2,3	2,3	2,3	2,4	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3	2,4	2,5
NE/BR	12,0	12,4	12,6	13,0	12,8	12,7	13,1	13,1	13,1	13,1	13,5	13,5

Fonte: Contas regionais, IBGE.
Elaboração dos autores.

1. O ano de 2009 marca o momento em que o BNDES realizou o elevado desembolso de R\$ 9 bilhões para o projeto da refinaria da Petrobras em Pernambuco, sendo este montante, individualmente, o mais relevante realizado na região Nordeste e em Pernambuco em, pelo menos, duas décadas. Para mais informações, ver o relatório de atividades do BNDES.

GRÁFICO 3

Pernambuco: VAB a preços básicos – participação no PIB da região Nordeste
(Em %)



Fonte: IBGE.
Elaboração dos autores.

O que explica essa trajetória constatada na participação de Pernambuco no PIB do Nordeste? Na fase de longo descenso da posição relativa, correspondendo, *grosso modo*, aos anos de 1995 a 2008, as mudanças na economia brasileira em torno de uma agenda de reformas (abertura produtiva, comercial e financeira) resultou em ajustamento macroeconômico com baixas taxas de crescimento econômico no país como um todo. O tecido produtivo em Pernambuco, neste contexto, assistiu a um processo de desindustrialização com perda de competitividade estrutural.

Dependente de recursos da política de desenvolvimento regional e de gastos em infraestrutura do governo federal, a economia pernambucana viu ambos minguarem nestas últimas décadas. Sua estratégia para se expandir ficou reduzida à captação de recursos do FNE e à prática de concessão de incentivos fiscais federais e estaduais para atração do empreendimento privado.

A situação financeira do governo estadual, por sua vez, tornou-se extremamente difícil e os recursos para investimentos mais escassos. Nesse período, o governo estadual alienou a Companhia Elétrica de Pernambuco (Celpe) para o setor privado. *Grosso modo*, o governo direcionou parte dos recursos captados por meio da privatização para cobrir o *deficit* do setor previdenciário estadual, e a outra parte investiu em obras de infraestrutura (duplicação da BR-232, no trecho Recife-Caruaru-São Caetano).

Investimentos em saúde, educação e segurança pública, entretanto, foram colocados em segundo plano e dependentes do fôlego a cada momento do tempo

da arrecadação estadual de imposto. Muito pouco foi realizado nestas áreas estratégicas em prol do desenvolvimento do estado. Nesse período é instituída, em âmbito federal, a Lei de Responsabilidade Fiscal (2000) que promoveu uma gestão mais eficiente e transparente das finanças públicas estaduais. No plano nacional e com forte rebatimento local, destaca-se a crise do “apagão” do setor elétrico e também o recrudescimento da inflação, que alcançou taxas elevadas na segunda metade de 2002.

A partir de 2003 as perspectivas mudaram com a chegada, ao governo federal, de uma frente política com matizes desenvolvimentistas. Inicialmente, a retomada do nível do investimento não pôde ser realizada, pois o governo precisou levar adiante políticas restritivas, como o aumento da taxa real de juros e o controle das despesas públicas para debelar o descontrole inflacionário e as expectativas negativas criadas pelos investidores. Os recursos para investimento em obras de grande efeito multiplicador não foram realizados e as economias de Pernambuco e do Nordeste cresceram a taxas reduzidas.

A tabela 4 apresenta estimativas das taxas de crescimento do produto interno por habitante. A expansão deste indicador nos anos iniciais da década de 2000 ocorrerá, como se verá mais adiante, provocada por investimentos do governo estadual com recursos de privatização de alguns ativos públicos, principalmente a Celpe. Já em 2003 ocorre uma queda na taxa anual do PIB *per capita*, ficando em -2,9%, decorrente do ambiente de crise nacional e regional. A partir de 2005, entretanto, o nível de variação do PIB *per capita* ficaria próximo ou acima de 4% a.a. até 2010.

TABELA 4
Pernambuco, Nordeste e Brasil: taxas anuais de crescimento do PIB *per capita* (2000 a 2012)
(Em %)

	2001- 2000	2002- 2001	2003- 2002	2004- 2003	2005- 2004	2006- 2005	2007- 2006	2008- 2007	2009- 2008	2010- 2009	2011- 2010	2012- 2011
PE	2,36	3,24	-2,96	2,80	3,92	3,40	4,46	4,05	2,03	11,72	1,55	1,76
NE	0,52	4,64	-5,45	4,26	4,82	3,38	4,50	7,44	-1,37	6,42	1,28	0,11
BR	0,13	1,46	-0,03	4,48	1,96	2,74	4,85	3,95	-1,49	6,25	1,87	0,06

Fonte: Contas regionais – dados brutos, IBGE.
Elaboração dos autores.

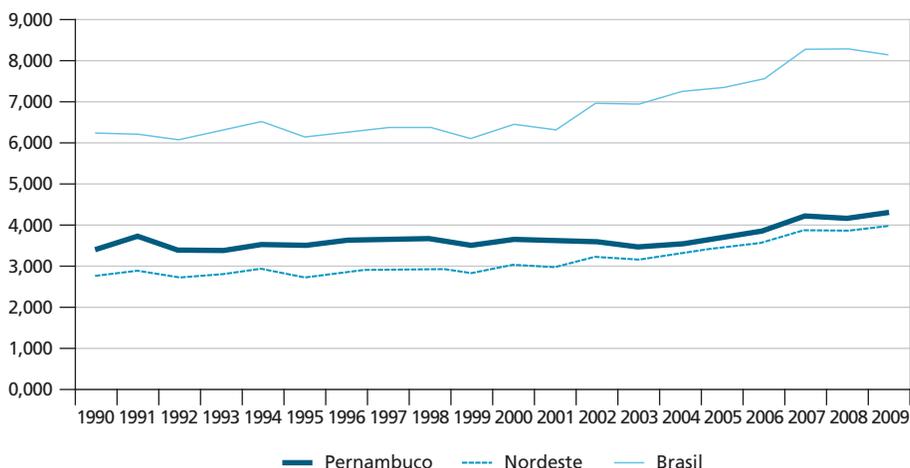
Somente a partir de 2003, em função do aquecimento do mercado nacional e da retomada, em patamar agora mais elevado e próximo ao que ocorria na década de 1970, do investimento estatal em projetos estruturadores do desenvolvimento regional no país, é que seu declínio relativo é sustado. Com o investimento público à frente, a política de desenvolvimento passou a sinalizar para uma lucrativa carteira de projetos de interesse do setor privado.

Destacam-se, no ciclo expansivo estadual em curso, os seguintes investimentos estruturantes:

- a construção da Refinaria de Petróleo Abreu e Lima, no Complexo Industrial de Suape, com investimentos da Petrobras. Embora grande parte dos investimentos na refinaria tenda a vazar para fora das fronteiras do estado, o efeito econômico tem sido positivo, especialmente no segmento da construção civil, que gerou um *boom* na demanda por habitação em decorrência do aporte de um grande número de trabalhadores qualificados na implantação do empreendimento;
- a implantação de um estaleiro naval no Complexo Industrial de Suape voltado para a produção de navios e plataformas de petróleo, já como resultado da exploração futura do pré-sal na Bacia de Campos no Rio de Janeiro. Assegurada a viabilidade econômico-financeira deste empreendimento, novas plantas industriais voltadas para as mesmas atividades procuram se instalar neste sítio industrial/portuário. Os efeitos para frente gerados pela implantação deste empreendimento se fizeram sentir nas áreas de construção civil e de serviços especializados para suprir as demandas dos novos trabalhadores;
- a implantação da ferrovia Transnordestina, cuja fase de construção tem requerido a contratação de milhares de trabalhadores qualificados e semiquualificados, oxigenando economicamente as sub-regiões do estado, especialmente aquelas localizadas nas regiões do Agreste e Sertão. Trata-se do mais importante projeto estruturador da economia de Pernambuco. A ferrovia vai dotar o estado de um sistema logístico sem similar no contexto dos estados da Federação. O seu traçado no sentido Leste-Oeste vai permitir escoar as riquezas do Sertão e promover o surgimento de novos empreendimentos em áreas que dependiam de uma logística mais sofisticada; e
- a construção dos canais Leste e Norte da transposição das águas do Rio São Francisco. Os dois canais levarão a água do rio para os estados do Ceará, Rio Grande do Norte e Paraíba, atravessando as terras do Sertão de Pernambuco. Desta forma, a água que vai correr por estes canais deverá viabilizar as terras do Sertão do estado e permitir a distribuição de água, por meio de adutoras, para a região agrestina do estado. Trata-se de uma região de elevadas potencialidades econômicas, mas que apresenta uma forte restrição ao desenvolvimento: a escassez de água potável para as futuras atividades industriais e de serviços que desejarem se implantar na região.

A trajetória do PIB *per capita* é influenciada por vários fatores, com destaque para a qualidade e a quantidade dos recursos produtivos existentes – capitais físico e humano, recursos naturais, tecnologia, capacidade empresarial, cultura etc. No caso de Pernambuco, são as decisões de investimento privado estimuladas e financiadas pelo Estado que têm feito diferença no período recente.

GRÁFICO 4
Brasil, Nordeste e Pernambuco: evolução do PIB *per capita* (1990-2009)
 (Em R\$ de 2000)



Fonte: Ipeadata.
 Elaboração dos autores.
 Obs.: Reais de 2000.

No contexto nacional, observa-se que o PIB *per capita* permaneceu quase que constante entre os anos 1990 e 2002. É possível detectar um ponto de inflexão no PIB *per capita* a partir de 2002-2003, quando o indicador apresenta uma trajetória ascendente, ultrapassando o patamar de R\$ 8 mil *per capita* em 2007 (gráfico 5).

A intensidade com que o PIB por habitante avançou no restante do país não se repetiu no Nordeste, tampouco em Pernambuco. Embora o PIB *per capita* do estado de Pernambuco tenha sido consistentemente superior ao da região Nordeste em todo o período 1990-2009, a diferença entre os dois é bastante reduzida e vem se estreitando após 2003.

Esse quadro visualizado permite suspeitar que persistem, seja para o próprio estado, seja para a região Nordeste, questões estruturais que impedem a transformação de suas economias em direção a padrões de mais elevada produtividade e renda *per capita*. Com estruturas produtivas fundadas quase que exclusivamente em setores produtores de bens de consumo não durável e alguns bens intermediários em função

dos requerimentos definidos pela integração nacional dos mercados, em Pernambuco a possibilidade de mudança do padrão de produtividade é remota e depende da intervenção governamental federal, visando à redefinição de sua estrutura setorial.

Sem um tipo de intervenção que de fato promova a mudança estrutural, os investimentos da política regional sozinhos não foram e não serão capazes de mudar a situação prevaiente.

2 COMPOSIÇÃO E DINÂMICA SETORIAL DA ECONOMIA

Estimativas referentes à participação relativa dos produtos setoriais (agropecuária, indústria e serviços) no valor adicionado bruto (VAB) – que corresponde ao PIB sem a imputação dos impostos indiretos – são disponibilizadas na tabela 21. As evidências são extremamente sugestivas. A economia de Pernambuco observa um padrão relativamente estável na sua composição setorial agregada com maior predomínio do setor terciário na geração de valor. A participação da agropecuária, e mesmo do setor industrial, apresentam um lento declínio ao longo do período, que pode mesmo ser compreendido como um fenômeno ainda meramente estatístico: conjuntamente teriam perdido cerca de 2 pontos percentuais para o terciário entre 1995 e 2010 e retomam parte da perda em 2011.

Considerando-se a desagregação subsetorial do VAB, entretanto, características importantes vêm à tona. O setor agropecuário tem ocupado papel pouco relevante e com tendência à queda de sua participação no VAB estadual.

O setor industrial mostra recuperação da atividade, mas ainda enfrenta uma situação de fragilidade estrutural. Mesmo com investimentos em ramos de atividade novos para a economia estadual relacionados com o refinamento de petróleo e gás, a construção e a reparação de navios e a siderurgia, o VAB da indústria de transformação não retomou o nível que detinha em 1995, com 14,4% do VAB estadual, e chega a 2011 com apenas 10,2% do total estadual. É forçoso notar, entretanto, que o VAB estadual da indústria de transformação em 2011 é 22,8% maior, em termos reais, que o observado em 1995 (tabela 6).

É no ramo da construção civil, e não na indústria de transformação, que vem se observando o maior avanço no VAB do conjunto do setor industrial estadual. Este ramo passou de 2,6% do VAB, em 1995, para 5,1%, em 2011, tendo se expandido 3,3 vezes no período. Com investimentos em plantas industriais ainda em execução em 2011, como são os casos da refinaria de petróleo e da siderúrgica, bem como de vários projetos industriais de menor magnitude associados à cadeia industrial, espera-se que o VAB da indústria de transformação venha a apresentar expansão muito mais significativa no período 2012-2015 que as estatísticas recentes puderam captar.

O ramo de serviços de utilidade pública (SIUP) que congrega as atividades de serviços públicos, associados à distribuição de água, gás, esgoto e limpeza urbana, apresentou notável crescimento em sua posição relativa, passando a operar 8,6% do VAB estadual em 2011, contra 6,4% em 1995. Esse comportamento positivo pode ser explicado pelos investimentos do setor público estadual na ampliação da distribuição de água potável, bem como na ampliação da malha estadual de distribuição de gás encanado. Nesse período o governo estadual foi capaz, também, de ampliar a malha de distribuição de gás encanado para uma boa parte dos municípios da área metropolitana do Recife, e cuja distribuição chegou até a cidade de Caruaru, na região agrestina do estado, distante 140 km do distrito industrial de Suape, onde fica localizada a central de distribuição. Adicionalmente, o crescimento da renda e do emprego impactam na demanda residencial e industrial de energia e água, levando à expansão dos negócios nos ramos de atividade em relevo.

No geral, o setor industrial mostra sinais de ténue retomada para o crescimento, com seu VAB chegando a 24% do estadual, em 2011, contra 23,6%, em 1995. Destaque-se que entre os dois anos do extremo do período 1995-2011, o VAB industrial chegou a atingir apenas 21,8% do total estadual em 2000. Nesse breve período (1995-2000) seu crescimento total teria sido de apenas 2% relativamente ao valor atingido em 1995.

O setor de serviços, por sua vez, manteve, em 2011, trajetória de elevado patamar de 72,6% no VAB estadual. Os seguintes ramos expandiram suas contribuições ao crescimento do setor como um todo: comércio, com 11,5% do VAB estadual, em 1995, e 13,6%, em 2011; e administração pública (APU), com 23,3%, em 1995, e 24,0%, em 2011. Apresentaram leve contração relativa os ramos de setor financeiro, com 6,9% em 1995, e 5,6% em 2011; e outros serviços, com 29,6% em 1995, e 29,4% em 2011.

Em termos da dinâmica do crescimento setorial, a geração de VAB no estado vem superando o ritmo nacional no período 1995-2011. O VAB estadual total cresceu à taxa de 3,5% a.a. no período, contra 3,0% no país como um todo. Esta *performance* superior se mantém mais evidente em anos posteriores, como entre 2000 e 2011 (4,2% a.a. para Pernambuco e 3,5% para o Brasil) e no subperíodo mais recente 2005-2011 (5,7% a.a. para Pernambuco e 4,2% para o Brasil).

Quando se calcula a contribuição normalizada ao crescimento – que se refere àquela taxa de crescimento de um dado setor/ramo que modifica para mais ou para menos sua participação relativa ao longo do período analisado – de cada setor/ramo de atividade observa-se que são, por ordem, os ramos de outros serviços (30,5%), APU (25,6%), comércio (15,7%), SIUP (10,3%), construção (6,1%) e indústria de transformação (5,5%) os que mais impulsionaram o VAB estadual no período (tabela 9).

Esse padrão de crescimento, em que as atividades terciárias foram mais relevantes que as industriais para a expansão do VAB total segue, *grosso modo*, a dinâmica verificada em nível nacional. Ao setor de serviços couberam 76,3% dos impulsos ao crescimento do VAB total do estado e à indústria apenas 22,1% do total (menor que a sua participação real de 24,0% em 2011). No caso mais geral do Brasil, o setor de serviços foi responsável por 71,0% do crescimento total e a indústria apenas por 23,7%.

TABELA 5
Pernambuco e Brasil: VAB por setor de atividade (1995, 2000, 2005, 2010 e 2011)
(Em R\$ milhões)

	Pernambuco				
	1995	2000	2005	2010	2011
Agropecuária	2.781	2.647	3.512	4.134	3.298
Indústria	12.974	13.220	15.140	20.407	22.929
Extrativa mineral	97	163	45	222	149
Transformação	7.920	6.809	7.500	10.009	9.731
Construção	1.442	1.972	3.757	4.603	4.833
SIUP	3.514	4.276	3.838	5.574	8.217
Serviços	39.149	44.755	49.848	67.613	69.356
Comércio	6.340	6.397	8.953	13.619	13.019
Financeiro	3.762	2.442	3.182	5.099	5.324
APU	12.794	14.129	15.892	22.136	22.902
Outros	16.253	21.787	21.821	26.759	28.111
Total PE	54.904	60.622	68.500	92.154	95.583
	Brasil				
	1995	2000	2005	2010	2011
Agropecuária	135.870	144.561	167.364	192.894	204.721
Indústria	648.036	715.521	858.256	1.020.774	1.033.053
Extrativa mineral	19.280	41.092	72.202	108.050	152.940
Transformação	438.266	444.317	530.433	590.045	547.729
Construção	61.297	87.765	112.026	117.051	115.534
SIUP	129.194	142.346	143.596	205.628	216.850
Serviços	1.570.379	1.720.067	1.906.281	2.422.931	2.514.275
Comércio	275.645	273.446	327.515	455.262	474.582
Financeiro	212.621	153.819	206.792	273.163	278.924
APU	367.027	385.188	441.151	589.099	612.657
Outros	715.086	907.614	930.824	1.105.407	1.148.113
Total BR	2.354.285	2.580.149	2.931.902	3.636.599	3.752.050

Fonte: Contas regionais – dados brutos, IBGE.
Elaboração dos autores.
Obs.: Reais de 2012.

TABELA 6
Pernambuco e Brasil: VAB por setor de atividade – composição setorial (1995, 2000, 2005, 2010 e 2011)
 (Em %)

	Pernambuco				
	1995	2000	2005	2010	2011
Agropecuária	5,1	4,4	5,1	4,5	3,5
Indústria	23,6	21,8	22,1	22,1	24,0
Extrativa mineral	0,2	0,3	0,1	0,2	0,2
Transformação	14,4	11,2	10,9	10,9	10,2
Construção	2,6	3,3	5,5	5,0	5,1
SIUP	6,4	7,1	5,6	6,0	8,6
Serviços	71,3	73,8	72,8	73,4	72,6
Comércio	11,5	10,6	13,1	14,8	13,6
Financeiro	6,9	4,0	4,6	5,5	5,6
APU	23,3	23,3	23,2	24,0	24,0
Outros	29,6	35,9	31,9	29,0	29,4
Total PE	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	Brasil				
	1995	2000	2005	2010	2011
Agropecuária	5,8	5,6	5,7	5,3	5,5
Indústria	27,5	27,7	29,3	28,1	27,5
Extrativa mineral	0,8	1,6	2,5	3,0	4,1
Transformação	18,6	17,2	18,1	16,2	14,6
Construção	2,6	3,4	3,8	3,2	3,1
SIUP	5,5	5,5	4,9	5,7	5,8
Serviços	66,7	66,7	65,0	66,6	67,0
Comércio	11,7	10,6	11,2	12,5	12,6
Financeiro	9,0	6,0	7,1	7,5	7,4
APU	15,6	14,9	15,0	16,2	16,3
Outros	30,4	35,2	31,7	30,4	30,6
Total BR	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Contas regionais – dados brutos, IBGE.
 Elaboração dos autores.

TABELA 7
Pernambuco e Brasil: evolução do VAB por setor de atividade (1995, 2000, 2005, 2010 e 2011)
 (Em número-índice: 1995 = 100)

	Pernambuco				
	1995	2000	2005	2010	2011
Agropecuária	100	95	126	149	119
Indústria	100	102	117	157	177
Extrativa mineral	100	167	46	227	153
Transformação	100	86	95	126	123
Construção	100	137	261	319	335
SIUP	100	122	109	159	234
Serviços	100	114	127	173	177
Comércio	100	101	141	215	205
Financeiro	100	65	85	136	142
APU	100	110	124	173	179
Outros	100	134	134	165	173
Total PE	100	110	125	168	174
	Brasil				
	1995	2000	2005	2010	2011
Agropecuária	100	106	123	142	151
Indústria	100	110	132	158	159
Extrativa mineral	100	213	375	560	793
Transformação	100	101	121	135	125
Construção	100	143	183	191	188
SIUP	100	110	111	159	168
Serviços	100	110	121	154	160
Comércio	100	99	119	165	172
Financeiro	100	72	97	128	131
APU	100	105	120	161	167
Outros	100	127	130	155	161
Total BR	100	110	125	154	159

Fonte: Contas regionais – dados brutos, IBGE.
 Elaboração dos autores.

TABELA 8
Pernambuco e Brasil: evolução do VAB por setor de atividade – taxas anuais de crescimento (1995, 2000, 2005, 2010 e 2012)
 (Em %)

	Pernambuco			
	1995-2011	1995-2000	2000-2011	2005-2011
Agropecuária	1,07	-1,0	1,6	-1,0
Indústria	3,62	0,4	5,3	7,2
Extrativa mineral	2,68	10,8	3,9	22,1
Transformação	1,30	-3,0	1,9	4,4
Construção	7,85	6,5	11,6	4,3
SIUP	5,45	4,0	8,0	13,5
Serviços	3,64	2,7	5,3	5,7
Comércio	4,60	0,2	6,8	6,4
Financeiro	2,19	-8,3	3,2	9,0
APU	3,71	2,0	5,4	6,3
Outros	3,48	6,0	5,1	4,3
Total PE	3,53	2,0	5,2	5,7
	Brasil			
	1995-2011	1995-2000	2000-2011	2005-2011
Agropecuária	2,60	1,2	3,8	3,4
Indústria	2,96	2,0	4,3	3,1
Extrativa mineral	13,82	16,3	20,7	13,3
Transformação	1,40	0,3	2,0	0,5
Construção	4,04	7,4	5,9	0,5
SIUP	3,29	2,0	4,8	7,1
Serviços	2,99	1,8	4,4	4,7
Comércio	3,45	-0,	5,1	6,4
Financeiro	1,71	-6,3	2,5	5,1
APU	3,25	1,	4,8	5,6
Outros	3,00	4,9	4,4	3,6
Total BR	2,96	1,8	4,3	4,2

Fonte: Contas regionais – dados brutos, IBGE.
 Elaboração dos autores.

TABELA 9
Pernambuco e Brasil: contribuição dos setores de atividade à geração do VAB (1995-2011)
 (Em %)

Setores de atividade	Pernambuco		
	Participação no VAB em 1995 (A)	Taxa anual de crescimento do VAB no período 1995-2011 (B)	Contribuição normalizada ao crescimento $[(A) * (B)] / 100$
Agropecuária	5,1	1,1	1,5
Indústria	23,6	3,6	24,2
Extrativa mineral	0,2	2,7	0,0
Transformação	14,4	1,3	5,3
Construção	2,6	7,9	5,8
SIUP	6,4	5,5	9,9
Serviços	71,3	3,6	73,5
Comércio	11,5	4,6	15,0
Financeiro	6,9	2,2	4,3
APU	23,3	3,7	24,5
Outros	29,6	3,5	29,2
Total PE	100,0	3,5	100,0
		Brasil	
Agropecuária	5,8	2,6	5,1
Indústria	27,5	3,0	27,5
Extrativa mineral	0,8	13,8	3,8
Transformação	18,6	1,4	8,8
Construção	2,6	4,0	3,6
SIUP	5,5	3,3	6,1
Serviços	66,7	3,0	67,4
Comércio	11,7	3,5	13,6
Financeiro	9,0	1,7	5,2
APU	15,6	3,3	17,1
Outros	30,4	3,0	30,8
Total BR	100,0	3,0	100,0

Fonte: Contas regionais – dados brutos, IBGE.
 Elaboração dos autores.

2.1 Heterogeneidade estrutural: a marca do subdesenvolvimento

A percepção de modificações substantivas na estrutura produtiva estadual nesta última década será mais bem empreendida pelo exame da produtividade geral dos seus setores/subsetores econômicos. A ideia de heterogeneidade estrutural decorre

da verificação de que a economia brasileira possui matriz produtiva que abriga forte presença simultânea de setores de alta e baixa produtividade média do trabalho, os quais, entretanto, apresentam baixa sinergia ente si; adicionalmente verifica-se, historicamente, que a mudança setorial em direção a ramos de atividades de elevada intensidade de capital e, portanto, alta produtividade do trabalho – frequentemente mais presentes no setor industrial – se dá em ritmo muito lento.

Para os propósitos deste trabalho a produtividade média geral da economia será dada pela relação entre o VAB e a correspondente população ocupada (POC) a ele associada ($PTM = VA / POC$). As tabelas 10 e 11 trazem as informações essenciais para a análise.

Verifica-se, inicialmente, o peso relativamente pequeno do setor agropecuário na geração total de valor agregado. Os percentuais observados para Pernambuco em 2000 (4,4%) e 2010 (4,5%) são inferiores aos da média nacional nos mesmos anos, que foram, respectivamente, de 5,6% e 5,3%. Contudo, este setor ainda é responsável por uma parcela relativamente grande da POC estadual: 20,1% do total em 2010. Resulta disso uma baixa produtividade média do trabalho neste setor de atividade, em torno de R\$ 3,9 mil em 2000 e R\$ 6,0 mil em 2010, valores que correspondem, respectivamente, a 6,1% da produtividade média geral da economia pernambucana em 2000 e a 8,3% da mesma em 2010 (tabela 11).

O setor industrial viu sua participação no VAB total do estado aumentar de 21,8% para 22,1% entre o início e o fim da década. Uma pequena variação que, entretanto, permitiu, ainda que modesta, uma expansão – à taxa de 0,9% a.a. – da produtividade média do setor de R\$ 30,8 mil, em 2000, para R\$ 33,8 mil, em 2010. Destacou-se, na indústria, o ramo de construção civil com aumento anual de 4,2% na produtividade média do trabalho, seguido pela indústria de transformação, com apenas um incremento de 1,0% a.a. no período.

O setor de serviços tem sido responsável por quase três quartos do valor agregado estadual na década e emprega, em média, cerca de 60% da POC estadual. Neste setor a produtividade média do trabalho cresceu à taxa de 1,0% a.a. na década, com seu valor absoluto partindo de R\$ 28,8 mil, em 2000, para R\$ 31,9 mil, em 2010. Contribuíram mais fortemente para a expansão da produtividade dos serviços os ramos do comércio, com a taxa de 4,8% a.a. na década, e o setor financeiro, com 2,5% a.a.

É relevante reter o baixo crescimento da produtividade da indústria como um todo. Como este é o setor econômico que tende a provocar mais reverberações em demais ramos de atividade da economia por conta das inter-relações setoriais, sua baixa produtividade revela baixa capacidade de estimular os demais ramos de atividade da economia.²

2. Em estudo sobre a heterogeneidade estrutural na economia brasileira, Squeff e Nogueira (2013) calcularam a produtividade média do trabalho total (0,88%) e setorial (agropecuária: 4,26%), indústria (-0,63%) e serviços (0,47%) para o período 2000-2009. A situação em Pernambuco na mesma década é, portanto, mais confortável do que a nacional em período um pouco maior (2000-2010), pois seu crescimento total da produtividade foi de 1,2%, com variação positiva para o setor industrial, comportamento este não verificado no país como um todo.

O ramo de indústria extrativa sofreu queda da produtividade na década, com taxa negativa de -2,1% a.a. O ramo de indústria de transformação – cuja participação no VAB estadual é significativa, ficando em 17,2% em 2000 e 16,2% em 2010 – teve sua produtividade aumentada à taxa anual de apenas 1,0%. No setor industrial o ramo de atividade que mais aumentou a produtividade do trabalho foi o de construção civil: 4,2% a.a.

Em resumo, características próprias de economia de baixo nível de desenvolvimento ainda são bastante presentes na estrutura da economia pernambucana na última década investigada. Seu setor agropecuário, que gera relativamente pouco valor agregado é, no entanto, um grande empregador de mão de obra de baixa remuneração; por conseguinte, sua produtividade média do trabalho é menos de 10% da produtividade média geral do estado.

No setor industrial verifica-se que não há estagnação da produtividade média do trabalho, mas a sua expansão foi baixa ao longo da década. O crescimento observado na produtividade setorial foi gerado mais por impulsos da construção civil e menos da indústria de transformação.

No setor serviços, os impulsos de ganhos de produtividade vieram predominantemente do comércio, seguido pelo setor financeiro e administração pública. O baixo crescimento da produtividade na década decorre de sua característica de grande absorvedor de mão de obra de demais setores da economia. No período, sua participação na POC foi aumentada em 3,6%, passando de 58,6%, em 2000, para 62,2%, em 2010.

No seu conjunto, a produtividade média da mão de obra estadual passou de R\$ 63,6 mil, em 2000, para R\$ 71,8 mil, em 2010 (valores constantes de 2012), com crescimento anual de 1,2%. Tendo recebido impulsos mais expressivos apenas dos ramos de comércio e da construção civil, o que se pode inferir, preliminarmente, com base nos resultados, é que os esforços recentes, sejam estes estaduais, sejam federais, de apoio à retomada da indústria, ainda não mostraram seus efeitos.

Em boa parte, os investimentos federais para a reestruturação industrial com a implantação de siderurgia, estaleiro e refinaria de petróleo e gás ainda não maturaram o suficiente para alterar a matriz estrutural de valor agregado no estado. Além disso, em face do baixo crescimento da produtividade média do trabalho na indústria de transformação, pode-se argumentar, preliminarmente, pela baixa eficácia dos incentivos fiscais dados pelos governos estaduais em regime de guerra fiscal para atração de investimentos. A disseminação irrestrita de concessão de incentivos para quaisquer empreendimentos – portanto, sem visar a uma mudança estrutural na matriz produtiva – pouco tem contribuído para o aumento da produtividade geral da economia.

TABELA 10
Pernambuco: composição setorial do VAB e da POC (2000 e 2010)
 (Em %)

Setores	VAB		POC	
	2000	2010	2000	2010
Agropecuária	4,4	4,5	25,2	20,1
Indústria	21,8	22,1	16,2	17,7
Serviços	73,8	73,4	58,6	62,2

Fonte: Contas regionais e censos econômicos – dados brutos, IBGE.
 Elaboração dos autores.

TABELA 11
Pernambuco: produtividade média do trabalho por setor de atividade – (VAB/POC)¹
 (Em R\$ e %, respectivamente)

	2000	2010	Taxa anual de crescimento (2000 a 2010)
Agropecuária	3.972	6.056	4,3
Indústria	30.794	33.812	0,9
Extrativa mineral	47.577	38.490	-2,1
Transformação	25.390	28.019	1,0
Construção	13.578	20.488	4,2
SIUP	343.450	349.875	0,2
Serviços	28.826	31.928	1,0
Comércio	14.070	22.518	4,8
Financeiro	117.244	150.223	2,5
Administração pública	29.270	35.728	2,0
Outros	36.653	31.138	-1,6
Total	63.593	71.796	1,2

Fonte: Contas regionais e censos econômicos – dados brutos, IBGE.
 Elaboração dos autores.

Nota: ¹ VAB: valor agregado bruto e POC: população ocupada.

Obs.: Reais de 2012.

3 DINÂMICA E ESTRUTURA PRODUTIVA NO TERRITÓRIO ESTADUAL

A configuração espacial do estado é visualizada no mapa 1, que apresenta a repartição clássica de seu território nas zonas da Mata, Agreste e Sertão. O mapa em questão, retirado da página eletrônica do Instituto Condepe/Fidem, apresenta as regiões de planejamento do estado. Destacam-se a Região Metropolitana do Recife (RM do Recife); as duas sub-regiões da Mata (Sul e Norte); as três sub-regiões do Agreste; e, finalmente, as seis sub-regiões do Sertão. Embora essa regionalização do governo estadual, voltada para o planejamento e ação governamental, não coincida com a regionalização do Instituto

Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – microrregiões –, é possível operar com esta última, bem mais desagregada que a primeira, sem perda de substância analítica.

MAPA 1

Regionalização e municípios do estado de Pernambuco



Fonte: Instituto Condepe/Fidem. Disponível em: <<http://www.condepefidem.pe.gov.br/web/condepe-fidem/apresentacao19>>. Obs.: Imagem cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

A tabela 12 apresenta as estimativas da participação de cada microrregião do estado, segundo a regionalização do IBGE, no PIB real estadual. À luz das informações em questão, é possível destacar alguns pontos dignos de registro.

3.1 Sertão pernambucano

Em primeiro lugar, observa-se o crescimento da participação da economia sertaneja no PIB estadual para o período 1996-2010, o qual passou de 7,52% para 11,47%, respectivamente. Motivaram tais mudanças a busca pela diversificação de potenciais econômicos da região.

Em relação à microrregião de Araripina, localizada no extremo ocidental do estado, na fronteira com o Ceará, a explicação pode estar relacionada aos investimentos na atividade industrial de processamento do gesso. Neste momento, unidades

manufatureiras, de médio porte, se instalaram no município, industrializando a gipsita e realizando a transformação em gesso. Atrelada a essa indústria, destaca-se a atividade de extração mineral da gipsita, cuja parte do excedente é canalizada para a indústria cimenteira do estado.

As unidades industriais, produtoras de gesso para a indústria, para a agricultura e para a medicina, geraram efeitos positivos na economia da região, promovendo o surgimento de unidades de transformação, geralmente de pequena escala, voltadas para a produção de placas de gesso. Além desses aspectos extremamente positivos, a região recebeu, nos últimos quinze anos, uma atenção especial do Executivo estadual, por meio da criação de um conjunto de políticas públicas nas áreas de saúde, educação, esgotamento sanitário e distribuição de água. O Executivo estadual, com apoio dos órgãos federais de fomento, criou um importante centro de pesquisa e inovação do gesso na cidade de Araripina.

Em síntese, a trajetória exitosa da microrregião de Araripina deve-se aos investimentos privados na indústria do gesso e aos investimentos públicos, de origem estadual e federal, na construção de uma infraestrutura econômica e social de grande envergadura.

TABELA 12
Microrregiões de Pernambuco: PIB – participação relativa (1996-2010)
(Em %)

Microrregião	1996	2000	2007	2010
Microrregiões do Sertão				
Araripina	0,97	1,66	1,49	1,60
Salgueiro	0,70	0,93	0,88	0,97
Pajeú	1,47	1,83	1,91	1,87
Sertão do Moxotó	0,95	1,12	1,19	1,23
Petrolina	2,94	3,61	4,20	4,41
Itaparica	0,49	1,65	1,41	1,39
Microrregiões do Agreste				
Vale do Ipanema	0,65	0,83	1,00	1,01
Vale do Ipojuca	4,78	6,19	6,62	6,54
Alto Capibaribe	0,77	1,35	1,48	1,72
Médio Capibaribe	1,02	1,41	1,30	1,34
Garanhuns	2,55	2,76	2,87	2,85
Brejo Pernambucano	0,88	1,21	1,14	1,15

(Continua)

(Continuação)

Microrregião	1996	2000	2007	2010
Microrregião da Mata				
Mata Setentrional Pernambucana	3,70	4,39	3,84	3,99
Vitória de Santo Antão	1,41	1,63	1,62	1,77
Mata Meridional Pernambucana	3,53	3,85	3,30	3,59
Microrregião da RM do Recife				
Itamaracá	1,84	2,23	2,05	1,90
Recife	67,90	53,60	50,40	48,39
Suape	3,39	9,71	13,26	14,26
Fernando de Noronha (isolada)	0,06	0,04	0,03	0,04
Pernambuco	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: IBGE.

Elaboração dos autores.

Obs.: PIB em reais de 2000.

A região que se destaca na economia sertaneja de Pernambuco é a microrregião de Petrolina. Seu protagonismo na atração de recursos públicos para a mudança da infraestrutura e da dinâmica de sua economia é bem conhecida. Contribuíram historicamente para tal a construção de grandes projetos estruturadores federais, como a barragem de Sobradinho, administrada pela Companhia Hidro Elétrica do São Francisco (CHESF); os projetos de irrigação pública para alavancar a fruticultura, administrados pela Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (CODEVASF); a criação, ainda no governo do presidente Lula, da Universidade Federal do Vale do São Francisco (UNIVASF); a instalação do Centro de Pesquisa da Embrapa Semiárido (CEPTSA); e também a criação de uma política de incentivos fiscais – Finor 34/18 no passado e Prodepe no presente – para a implantação de indústrias de processamento.

Esse conjunto de projetos estruturadores estimulou empreendedores locais, regionais e até internacionais para a implantação, na região polarizada pela cidade de Petrolina, de um conjunto de pequenas e médias empresas industriais voltadas para as atividades de processamento de uma gama de produtos agrícolas (principalmente uva e manga) produzidos nos perímetros irrigados existentes na região. Não é por outra razão que a participação desta microrregião na economia estadual, na ordem de 4,4% em 2010, a torna a quarta região econômica mais relevante do estado.

Nos últimos vinte anos esse processo de expansão e criação de novas unidades industriais extrapolou os limites de Petrolina e avançou para outros municípios da região, como Lagoa Grande, onde se concentram as grandes plantações de uva e a indústria de vinho de mesa.

3.2 Agreste pernambucano

Observa-se que essa mesorregião, formada por seis microrregiões, elevou sua participação no PIB estadual: em 1996 era de 10,65%, alcançando, em 2010, a taxa de 14,61%. Duas microrregiões se destacam no conjunto da economia agrestina: o Vale do Ipojuca e o Alto Capibaribe. Nestas duas microrregiões se localizam dois sítios econômicos de grande importância para a economia do estado.

No primeiro caso (Vale do Ipojuca), a região é formada pelos municípios de Caruaru, Toritama e Santa Cruz do Capibaribe. Nesta região se instalou e desenvolveu uma indústria de confecções voltada para as classes de renda mais baixa que, com o passar dos anos, foi se sofisticando e hoje, segundo alguns estudos, é considerada o polo de confecção mais importante do Nordeste brasileiro. Trata-se da região que recebeu a alcunha de Polo da Sulanca, o qual é formado por micro, pequenas e médias unidades industriais que manufacturam o tecido tipo “jeans” produzido no Sudeste do país. O empreendedorismo está presente no dia a dia dos produtores locais. As taxas de ocupação na população economicamente ativa (PEA) da região são altas e representam um contraste com outras regiões do estado.

Como segundo sítio mais importante dessa região destaca-se a área do município de Gravatá (Alto Capibaribe). Localizada no eixo da BR-232, a área apresenta uma trajetória de crescimento das atividades econômicas apoiada nas atividades de turismo e lazer. Estas duas atividades alavancaram a indústria de construção civil na região. Após, especialmente, a conclusão da duplicação da BR-232, no trecho entre Recife e o município de São Caetano, ainda no Agreste, todos os núcleos urbanos localizados no eixo da rodovia foram oxigenados pela melhoria da logística.

Com a duplicação da BR-232 ficou mais rápido para a classe média da RM do Recife chegar até a cidade de Gravatá, uma espécie de estação de inverno de algumas famílias pernambucanas. Assim, após a conclusão da obra de duplicação, proliferaram na região de Gravatá os hotéis de estação e os condomínios fechados. Isso provocou um *boom* da construção civil na região. As atividades anclares geradas por esse tipo de atividade, como comércio especializado e de alto padrão, lojas de conveniência, lojas de artesanato, restaurantes etc. multiplicaram na região.

3.3 Zona da Mata pernambucana

A situação aqui é de transição para um novo padrão de crescimento e desenvolvimento. A indústria da cana, mesmo com todos os estímulos governamentais e facilidades de crédito junto a bancos de fomento, está colapsando em conta-gotas em função da reestruturação do setor em nível nacional.

Nessa sub-região está ocorrendo uma forte conversão das terras até então utilizadas para a plantação de cana para a atividade industrial. O preço da terra, em algumas localidades, tem apresentado crescimento ponderável, por conta da chegada de grandes projetos industriais. Muitas unidades industriais estão se instalando na área do Complexo Portuário e Industrial de Suape expandido e extrapolando a área física originalmente planejada para o porto industrial.

No contexto das relações sociais, está ocorrendo uma migração da população mais jovem, até então dedicada ao corte de cana, para as atividades industriais urbanas, principalmente na indústria de construção civil e em algumas atividades que exigem baixo grau de especialização. São trabalhadores movidos pelas mais altas remunerações pagas nas atividades de construção civil e da indústria que se instalam na região.

Na Mata Norte, tendo como epicentro a cidade de Goiana, no eixo da BR-101, recentemente duplicada, está em fase de implantação o complexo de produção de hemoderivados da Hemobrás, uma empresa estatal do governo federal. O investimento nessa planta iniciou-se em 2007 e já se encontra em fase inicial de produção. A mudança mais significativa, entretanto, pela qual passará esta região Norte do estado (fronteira com a Paraíba) será a implantação da fábrica da FIAT S/A, montadora de automóveis. As indústrias prestamistas da montadora já estão adquirindo os terrenos para a montagem de suas plantas industriais. O fenômeno que está acontecendo na Mata Sul, por conta do *boom* de Suape, vai se repetir na Mata Norte, em decorrência dos investimentos acima destacados.

3.4 RM do Recife

Finalmente destaca-se a RM do Recife – englobando as microrregiões do Recife, Suape e Itamaracá – com sua perda de posição relativa na composição do PIB estadual. Em 1996, esta região participava com 73,13% do PIB estadual. Em 2010, declinou para 64,55%.

No seio da RM do Recife clássica observa-se uma queda violenta na participação da microrregião do Recife (Olinda, Recife e Jaboatão) no PIB estadual, que passou de 67,90%, em 1996, para 48,39%, em 2010, respectivamente. Tem havido um processo de desindustrialização do “core” urbano da área metropolitana em favor de outras regiões do estado, entretanto, as atividades terciárias de mais alto valor agregado (publicidade, setor financeiro, *shopping centers*, complexos hospitalares etc. e da administração pública) permanecem no núcleo urbano mais importante.

A microrregião de Suape, por sua vez, apresentou um inédito crescimento do PIB *per capita*, passando de pouco mais de R\$ 4,5 mil (valores constantes de 2000), em 1996, para R\$ 22,7 mil, em 2010, com taxas anuais de crescimento de 11,6%.

É para este eixo sul do território que se expande a área metropolitana do Recife, a qual vem realizando, de forma intensa e rápida, um processo de conurbação com os municípios no entorno do porto industrial de Suape.

Um novo perfil da atividade produtiva está se consolidando dentro da RM do Recife nesta década de 2000. A microrregião do Recife – envolvendo os municípios do Recife, Jaboatão dos Guararapes e Olinda – vai se especializando cada vez mais nas atividades terciárias e transferindo a indústria para seu entorno mais próximo, em particular para o Cabo de Santo Agostinho e Ipojuca (porto de Suape), que ampliaram suas posições no PIB estadual de 3,4% para 14,2% entre 1996 e 2010.

Nesse processo de mudança do perfil territorial da atividade econômica percebe-se, entretanto, que nem toda a perda de posição relativa da microrregião do Recife – de 67,9%%, em 1996, para 48,4%, em 2010 (perda de 19,5%) – foi revertida para Suape (que ganhou 10,8% no mesmo período). Uma parte relevante da expansão industrial foi capturada por microrregiões do interior do estado, com Caruaru (ganho de 1,76%) e Petrolina (ganho de 1,47%) à frente. Estas duas regiões, somadas, aumentaram a participação relativa em 3,23% entre 1996 e 2010.

A consolidação do Complexo Industrial e Portuário de Suape como base de atração de investimentos nesse novo momento de crescimento da economia nacional representa uma bonança para o estado de Pernambuco e, ao mesmo, uma fonte de grande preocupação. No primeiro caso já está posta a intensidade com que o PIB *per capita* vem se expandindo nesta microrregião – a taxas anuais equivalentes às da economia chinesa, de 11% a.a. nos últimos quinze anos – com o efeito adicional de se constituir em uma alteração na estrutura produtiva estadual no sentido de empreendimentos de mais alta complexidade tecnológica e de poder de arrasto sobre o restante da economia.

O outro caso, o lado negativo, está ligado aos efeitos altamente concentradores da atividade produtiva e da população no território da RM do Recife, e até mesmo em uma expansão da RM do Recife para o litoral sul do estado.

Tem se colocado como necessária a atuação dos governos federal, estadual e municipais na tarefa da antecipação dos efeitos negativos da intensa urbanização sem a consequente base de infraestrutura urbana (saneamento, abastecimento de água, telefonia, escolas e habitação). Para isso será necessário contar com uma base para a retomada do planejamento em escala metropolitana associada a uma perspectiva da coordenação federativa das ações a serem concertadas e implementadas, tarefas que se perderam (a do planejamento e a da coordenação federativa) nos anos 1980 e 1990 e não foram adequadamente retomadas desde então.

TABELA 13
Microrregiões de Pernambuco: PIB *per capita* real – valor (R\$ 1,00) e taxa de crescimento geométrico (1996-2010)
 (Em %)

Microrregião	1996	2000	2007	2010	1996-2010	Taxa 1996-2010 ¹
Araripina	954	1.615	1.749	2216	232	5,78
Salgueiro	1.179	1.643	1.973	2534	215	5,23
Pajeú	1.224	1.661	2.153	2518	206	4,93
Sertão do Moxotó	1.334	1.628	2.080	2454	184	4,15
Petrolina	2.325	2.786	3.556	4221	182	4,05
Itaparica	1.114	3.826	3.855	4398	395	9,59
Vale do Ipanema	1.053	1.375	2.069	2378	226	5,58
Vale do Ipojuca	1.683	2.244	2.903	3259	194	4,50
Alto Capibaribe	1.002	1.710	2.119	2664	266	6,73
Médio Capibaribe	1.045	1.510	1.859	2253	216	5,26
Garanhuns	1.599	1.802	2.334	2735	171	3,64
Brejo Pernambucano	1.063	1.540	1.837	2250	212	5,12
Mata Setentrional Pernambucana	1.921	2.356	2.674	3166	165	3,38
Vitória de Santo Antão	1.864	2.220	2.838	3480	187	4,25
Mata Meridional Pernambucana	1.770	2.050	2.210	2725	154	2,92
Itamaracá	3.843	4.513	4.741	4876	127	1,60
Recife	6.006	4.830	5.373	6306	105	0,33
Suape	4.406	12.333	19.854	22794	517	11,58
Fernando de Noronha	8.095	5.376	4.310	5706	70	-2,30
Pernambuco	3.324	3.405	4.114	4828	145	2,52

Fonte: IBGE.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Taxa de crescimento exponencial.

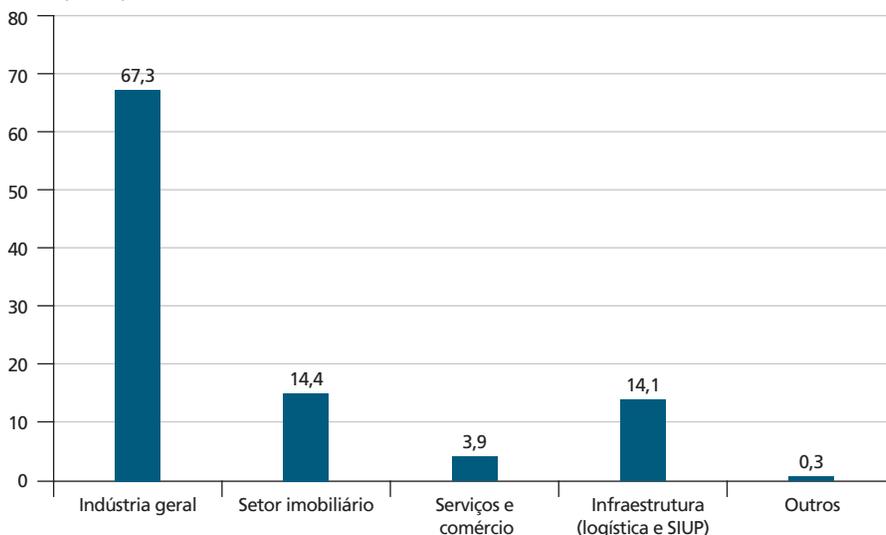
Obs.: PIB em reais de 2000.

4 INVESTIMENTOS PARA O CRESCIMENTO SUSTENTADO

As mudanças em curso na economia pernambucana se devem essencialmente às alterações que se verificam no setor industrial. Nesse sentido, elas concorrem, de um lado, para o reposicionamento do setor industrial por meio da adição de novos setores à estrutura industrial preexistente (petroquímica, estaleiro, automobilística) e, de outro lado, para o fortalecimento, via expansões e reinvestimentos, de setores já instalados.

O levantamento de investimentos anunciados para o estado no período 2007-2016³ correspondendo ao montante de R\$ 64,7 bilhões de investimentos, ainda que de maneira panorâmica, traz algumas evidências de para onde se tem destinado e/ou pretendem se destinar os investimentos revelados por diversos empreendimentos produtivos. De fato, cerca de dois terços dos investimentos anunciados destinam-se aos empreendimentos industriais, seguidos por 14,4% para os setores imobiliários e 14,0% para empreendimentos em infraestrutura – logística e serviços de utilidade pública (ver gráfico 5).

GRÁFICO 5
Pernambuco: composição setorial dos investimentos anunciados (2007-2016)
(Em %)



Fonte: Fiepe (2013).
Elaboração dos autores.

Os empreendimentos que aparecem com maior peso em termos de volume de investimentos podem ser destacados nos quadros 1 e 2 a seguir. Nota-se que os mais representativos estão localizados no complexo industrial de Suape, consolidando-se como lócus preferencial da atividade industrial no estado.

3. Pesquisa realizada pela Ceplan Consultoria Econômica e Planejamento (www.ceplanconsultoria.com.br) e integrou o estudo "Proposta de uma Política Industrial para o Estado de Pernambuco". Recife, FIEPE, 2013. Tal estudo baseou-se em diversas fontes, a saber: Relatório Nacional de Informações sobre Investimentos (Renai) do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC); Programa de Aceleração do Crescimento (PAC); Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP); dados da Secretaria de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco (SDEC-PE) e coligadas AD-Diper e Suape; sites de empresas. Levantamento feito em 2013, tendo como base investimentos anunciados entre 2004 e dez./2012, com previsão de realização de 2007 até 2016. Não foram considerados investimentos com valores abaixo de R\$ 100 mil.

Entretanto, surge agora com força a presença de investimentos no município de Goiana na região da Mata Norte do estado. São estas duas porções do território estadual as que mais merecem atenção da decisão de investimento privado, que, por sua vez, foi muito influenciada pelas apostas públicas na criação de infraestruturas e de incentivos fiscais, creditícios e financeiros.

Consolida-se, neste ciclo de crescimento recente, a estratégia perseguida desde a década de 1970 por sucessivos governos estaduais de modernização da economia estadual por meio da consolidação do complexo industrial-portuário de Suape na Mata Sul. Adicionalmente, com o esforço do governo estadual, a partir de 2007, em criar novos territórios produtivos e em atender aos objetivos de interiorização do desenvolvimento, o município de Goiana que inicialmente recebeu a fábrica da Hemobrás – um empreendimento do governo federal – passou a contar também com a instalação de uma unidade da Fiat automóveis, bem como de sua rede de fornecedores.

Os empreendimentos em infraestrutura representam investimentos tocados diretamente pelo governo federal ou financiados por este visando à melhoria da logística de transporte e de abastecimento de água na região Nordeste. A construção, já em estágio adiantado, da ferrovia Transnordestina e da transposição do rio São Francisco – obras de dimensão regional e não apenas estadual – têm impacto direto sobre o território pernambucano. Além de criar elevadas externalidades para as frágeis economias do semiárido estadual no agreste e no sertão, deverão realizar uma conexão mais ampla da produção do interior do estado com a região do seu litoral, em particular com o porto de Suape.

Os empreendimentos da Arena da Copa do Mundo da Federação Internacional de Futebol (Fifa), a via Mangue e a ampliação do sistema Pirapama localizam-se na RM do Recife e visam a garantir que esta área metropolitana com quase metade da população do estado tenha alguns gargalos de transporte urbano e no abastecimento de água solucionados.

QUADRO 1
Investimentos industriais previstos para Pernambuco (2007-2016)

Empreendimento	Valor previsto (R\$)	Empregos previstos
Refinaria General Abreu e Lima Localização: Complexo de Suape (Ipojuca-PE). Produto: fabricação de produtos de refino de petróleo, ressaltando a produção diesel.	35,7 bilhões	1.500 empregos diretos e 40.000 empregos indiretos
Petroquímica Suape Localização: Complexo de Suape (Ipojuca-PE). Produto: produção de PET, POY e PTA.	7 bilhões	1.800 empregos diretos
FIAT e sistemistas Localização: Goiana-PE. Produto: automóveis (previsão de mais de 250 mil carros/ano) e autopeças.	4 bilhões (FIAT) e 4 bilhões (Sistemistas)	4.500 empregos diretos (Fiat)

(Continua)

(Continuação)

Empreendimento	Valor previsto (R\$)	Empregos previstos
Estaleiro Atlântico Sul (EAS) Localização: Complexo de Suape (Ipojuca-PE). Produto: produção de navios de até 500 mil toneladas por porte bruto (tpb), plataformas semissubmersíveis, navios FPSO e embarcações de operação marítima (EAMs).	3,3 bilhões	7.500 empregos diretos em plena operação
Estaleiro Promar Produto: navios gaseiros e barcos de apoio.	205 milhões	n.d.
Estaleiro Construção e Montagem <i>Offshore</i> (CMO) Produto: construção e integração de módulos para plataformas de petróleo <i>offshore</i> .	295 milhões	n.d.
Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia (Hemobrás) Localização: Goiana-PE. Produto: produção de medicamentos essenciais a portadores de doenças como hemofilia, câncer, AIDS, imunodeficiências primárias, entre outras, tornando o Brasil autossuficiente na produção destes hemoderivados.	670 milhões	n.d.
Companhia Brasileira de Vidros Planos Localização: Goiana-PE. Produto: vidros planos voltados especialmente para a construção civil.	390 milhões	320 empregos diretos
Wind Power Energia (WPE)-IMPSA e IMPSA Hydro Localização: Complexo de Suape (Ipojuca-PE). Produto: WPE (fornecimento de soluções integradas de energia para projetos hidroelétricos e eólicos) e Impsa Hydro (produção de máquinas e equipamentos industriais).	630 milhões (WPE) e 250 milhões (Impsa Hydro)	630 empregos diretos (WPE) e 250 empregos diretos (Impsa Hydro)
Companhia Siderúrgica Suape (CSS) Localização: Complexo de Suape (Cabo de Santo Agostinho-PE). Produto: laminadora de aços planos.	1,6 bilhões	n.d.
Kraft-Foods Localização: Vitória de Santo Antão-PE (inaugurada em 2011). Produto: produção de bebidas em pó e chocolates.	120 milhões	n.d.
AMBEV Localização: Igarassu-PE. Produto: produção de bebidas (cerveja e refrigerante).	360 milhões	n.d.
Total	58,9 bilhões	16.500 empregos diretos e indiretos

Fonte: Consultoria Econômica e Planejamento (Ceplan).
Elaboração dos autores.

QUADRO 2 Investimentos em infraestrutura previstos (2007-2016)

Empreendimento	Valor previsto (R\$)
Ferrovias Transnordestina O percurso total da Transnordestina é de 1.728 km, dos quais 740 km aproximadamente localizam-se em Pernambuco. Considerando o valor total da obra em R\$ 5,42 bilhões, estima-se para Pernambuco o valor de R\$ 2,3 bilhões.	2,3 bilhões
Transposição de Bacia do rio São Francisco Projeto que atinge quatro estados do Nordeste e em Pernambuco irá beneficiar o sertão e o agreste. As obras já foram iniciadas e o valor estimado para elas é de R\$ 2 bilhões.	2 bilhões

(Continua)

(Continuação)

Empreendimento	Valor previsto (R\$)
Cidade da Copa e Arena da Copa Construção do Estádio Arena Capibaribe: estádio da copa com valor de R\$ 472 milhões. Além disso, estima-se a ligação da BR-408 à avenida Caxangá e ao futuro estádio da Copa, no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).	472 milhões (estádio) 99 milhões (acesso rodoviário)
Via Mangue Via pública localizada nos bairros do Pina e Boa Viagem, com investimentos originários do PAC da ordem de R\$ 331 milhões, com previsão de conclusão em 2014.	331 milhões
Sistema Pirapama Complexo integrado de fornecimento de água para RM do Recife – Sistema Pirapama (incluso no PAC).	550 milhões
Total	5,8 bilhões

Fonte: Consultoria Econômica e Planejamento (Ceplan).
Elaboração dos autores.

Um conjunto de fatores tem sido decisivo para viabilizar esse novo bloco de investimentos relacionados, de um lado, pelas decisões de investimento do governo federal e, de outro lado, por fatores de atratividade da oferta de infraestrutura montada e das políticas de incentivos fiscais implementadas por diversas gestões do governo de Pernambuco. São eles:

- o diferencial da localização, nos municípios de Ipojuca e Cabo de Santo Agostinho (ao sul da RM do Recife), do Complexo Portuário e Industrial de Suape, estrategicamente posicionado na região Nordeste (abrangendo num raio de 800km uma população de 36 milhões de pessoas, 90% do produto interno bruto – PIB do Nordeste e seis capitais regionais) com vantagens locais reconhecidas, infraestrutura de logística portuária e área para instalação de empreendimentos industriais;
- a decisão estratégica do governo federal de construir, após quase trinta anos, com investimentos da Petrobras, novas refinarias no Brasil e localizá-las no Nordeste, começando pela implantação da Refinaria General Abreu e Lima, em Suape. Deflagrando, em paralelo, a implantação de importantes plantas petroquímicas – a Petroquímica Suape (PQS) liderada pela Petrobras; e a M&G Polímeros do Brasil S/A liderada pelo grupo Mossi & Ghisolfi;
- a iniciativa também estratégica do governo federal de retomar a indústria naval brasileira, entre outras iniciativas, de apoiar e incentivar a implantação do Estaleiro Atlântico Sul (EAS) liderada pelo Grupo Odebrecht, por meio da definição de critérios de conteúdo local, vinculando esses investimentos à demanda da Petrobras por navios petroleiros e plataformas. A partir da implantação do EAS foram atraídos outros estabelecimentos do setor naval, a exemplo dos estaleiros Promar e CMO;

- o empenho do governo estadual, de um lado, pelo estímulo à instalação de novos projetos no Complexo Portuário e Industrial de Suape e em municípios do seu entorno; na região polarizada pelo município de Goiana e em outras regiões de Pernambuco, provendo, entre outras iniciativas, a disponibilização de política diferenciada de incentivos fiscais; e, de outro lado, pela realização de importantes investimentos em infraestrutura, a exemplo da modernização do porto de Suape e de um conjunto de obras de infraestrutura viária.

Adicionalmente, pode-se afirmar que a própria expansão, verificada ao longo da primeira década do século XXI, do mercado consumidor nordestino (e pernambucano), foi o que atraiu novas empresas, especialmente aquelas voltadas para o consumo não durável e semidurável – caso das indústrias de alimentos, de bebidas e de têxtil e confecções, bem como de distribuição de mercadorias, na maioria, relacionadas ao segmento de logística.

5 A DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL DOS INVESTIMENTOS

Uma desagregação territorial mais refinada das intenções de investimento é apresentada a seguir. Já havia sido ressaltado que a maior porção dos investimentos previstos destina-se à região metropolitana estadual (tabela 30): significativa concentração de 75% do volume de recursos na RM do Recife, especialmente nos municípios de Ipojuca e Cabo de Santo Agostinho, na área do Complexo Industrial e Portuário de Suape. Entretanto, no litoral norte do estado, no município de Goiana, em função da implantação de uma unidade da montadora de automóveis Fiat e da fábrica de hemoderivados Hemobrás são atraídos 12% do total dos investimentos relatados para o estado.

TABELA 14
Pernambuco: distribuição espacial dos investimentos segundo regiões de desenvolvimento (2007-2016)
 (Em %)

Região de desenvolvimento	
Pernambuco	100,00
Agreste Central	1,86
Agreste Meridional	0,53
Agreste Setentrional	0,09
Mata Norte	12,01
Mata Sul	2,51
Metropolitana	75,31

(Continua)

(Continuação)

Região de desenvolvimento	
Sertão Central	0,79
Sertão do Araripe	0,04
Sertão do Itaparica	0,01
Sertão do Moxotó	1,29
Sertão do Pajeú	0,05
Sertão do São Francisco	0,55
Não identificado	4,96

Fonte: Ceplan.

Obs.: A taxa de câmbio média usada no período foi de R\$ 1,90.

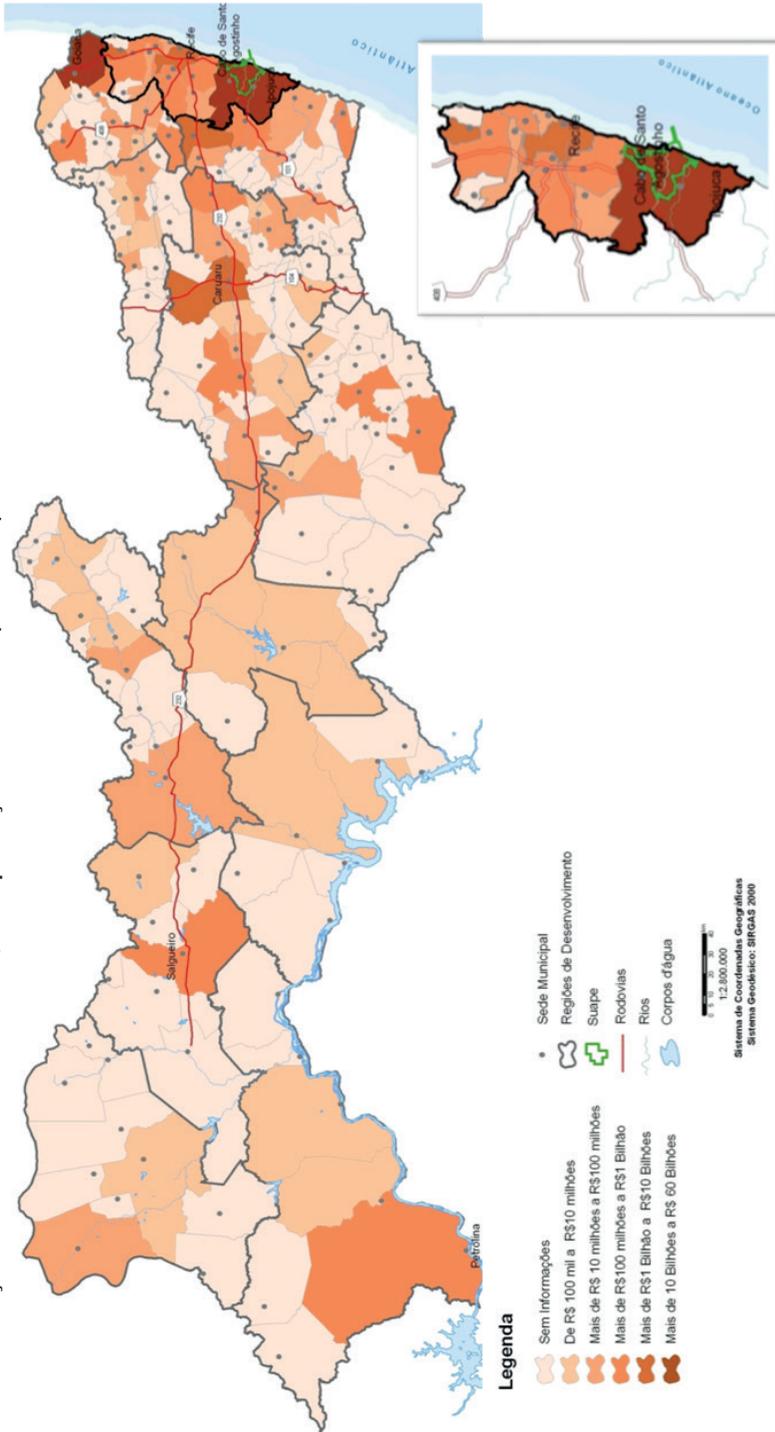
Uma grande preocupação sobressai desta expressão territorial dos investimentos relacionada à concentração produtiva no conjunto da economia estadual. A RM do Recife continua a exercer forte atração de investimentos, sendo que na etapa atual, esta região metropolitana se espria ainda mais indo em direção ao litoral sul (município de Ipojuca).

A novidade está no vetor do litoral ao norte do estado, em Goiana, com a instalação ainda em curso do parque automobilístico da Fiat. Nas demais áreas do território estadual, principalmente no agreste e no sertão, as intenções de investimento são mais escassas, embora existentes. Ainda assim, espera-se que provoquem efeitos dinamizadores relevantes.

O governo estadual, de maneira a contrapesar esta tendência de esvaziamento relativo das economias do agreste e do sertão, vem oferecendo por meio de sua agência de desenvolvimento econômico, a AD-Diper, uma gama de incentivos fiscais com percentuais superiores de isenções para os empreendimentos dispostos a se localizarem no interior. Os resultados parecem não ter surtido ainda o efeito desejado e deverão ser objeto de monitoramento constante nos próximos anos, evitando o esvaziamento econômico ou, ainda, o esvaziamento populacional destas áreas da economia estadual.

Com a finalização das obras de infraestrutura da ferrovia Transnordestina e da transposição do rio São Francisco abrem-se, entretanto, possibilidades reais para o interesse de realização de empreendimentos produtivos no interior do estado em ritmo maior que o presentemente percebido. Daí que caberá ao governo estadual atuar no sentido da viabilização de investimentos adicionais para magnificar os efeitos gerados pela realização destas obras federais.

MAPA 2
Localização dos investimentos anunciados, em implantação ou realizados (2007-2016)



Fonte: Fiepe (2013).
 Obs.: Imagem cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

6 DESAFIOS DA ALTERAÇÃO DA ESTRUTURA PRODUTIVA EM CURSO

Os investimentos indicados anteriormente vêm tendo, nesta etapa atual de realização, repercussão mais direta na indústria da construção civil e, de forma pontual, em algumas indústrias de bens não duráveis, assim como em comércio e serviços. No entanto, na medida em que são implantados, especialmente aqueles vinculados aos grandes empreendimentos, tenderão a acelerar os processos de transformação na estrutura produtiva estadual, entre os quais podem ser ressaltadas algumas importantes tendências em termos setoriais.

- 1) A primeira tendência que se anuncia é a *diminuição da expansão da construção civil* na medida em que se finaliza a fase implantação dos grandes empreendimentos industriais e de obras infraestruturais. O setor tende a diminuir e pode sinalizar um novo ciclo expansivo, embora em um patamar bem menor que o verificado em anos recentes, a partir de investimentos no setor imobiliário e de algumas obras de infraestrutura de certo peso que ainda deverão ocorrer (conclusão da ferrovia Transnordestina e da Transposição das águas do rio São Francisco, construção da rodovia Arco Metropolitano e recuperação e construção de outras vias, obras de infraestrutura hídrica entre outros).
- 2) Uma segunda tendência refere-se à perspectiva de *elevação da participação da indústria de transformação na base produtiva estadual* que deverá ocorrer pelo início do processo de operação dos novos empreendimentos, em particular aqueles relacionados às cadeias produtivas dos segmentos ligados às indústrias de petróleo, gás, *offshore* e naval; automobilística, farmacológica e de equipamentos para produção de energia eólica. Também contribuirá para a expansão da indústria de transformação a modernização de empreendimentos ligados a segmentos existentes, com destaque para metalmeccânica; alimentos e bebidas; e têxtil. Estes segmentos tradicionais da estrutura produtiva estadual sinalizam importantes mudanças no perfil produtivo, sobretudo levando em conta a presença de grandes empreendimentos, alguns deles caracterizados como importantes *players* mundiais em suas áreas de atuação.
- 3) Outra tendência que deverá marcar os próximos anos, no bojo do novo ciclo de crescimento e da retomada da indústria de transformação, é o de *expansão dos serviços de apoio à produção*, como serviços de logística; de tecnologia da informação e comunicação; de manutenção; e de assistência técnica.
- 4) Por fim, considerando o efeito renda advindo da maturação dos grandes investimentos e seus desdobramentos no tecido produtivo estadual, com consequente aumento da renda e do maior padrão de consumo, deverá também ocorrer a *elevação das atividades comerciais e de prestação de serviços em geral, notadamente os que possuem conteúdo maior de especialização* (varejo moderno; serviços de tecnologia da informação – TI; serviços de entretenimento e lazer; serviços de gastronomia e hospedagem; entre outros).

Examinando as tendências específicas do setor industrial, novamente considerando os investimentos estimados para os anos de 2007 a 2016, é possível sinalizar algumas mudanças qualitativas.

Em primeiro lugar, conforme pode ser visto na tabela 15, ao se utilizarem como referência determinados dados de investimentos cujos recursos ainda serão maturados em vez de, por exemplo, volumes de produção cujos recursos já foram realizados, é possível estimar que a participação de bens intermediários deverá crescer na estrutura industrial pernambucana, sobretudo a partir da operacionalização da refinaria, das plantas petroquímicas e das indústrias farmoquímicas. Destarte, os dados apontam que Pernambuco se credencia para se tornar um estado relevante na produção de bens de consumo durável e de capital em sua pauta industrial – levando em conta a implantação de empreendimentos ligados às indústrias automobilística e naval.

Outra constatação de tendência de mudança estrutural na base da indústria de Pernambuco diz respeito à perspectiva de crescimento das atividades voltadas para o comércio exterior, envolvendo tanto a exportação quanto a importação, casos da refinaria, das plantas petroquímicas, da montadora de automóveis e dos estaleiros. Vale registrar ainda a presença maior de grupos empresariais estrangeiros na estrutura industrial pernambucana, muitos deles com atuação global, caso de algumas processadoras de alimentos e produtoras de bebidas que estão se instalando ou expandindo seus negócios no estado (tabela 15).

TABELA 15
Pernambuco: distribuição dos investimentos anunciados segundo grupos de indústria e segmentos (2007-2016)
(Em %)

Segmentos industriais	Participação
Empreendimentos industriais	100
Bens não duráveis de consumo	7,8
Fabricação de produtos alimentícios e bebidas	6,1
Fabricação de produtos têxteis	1,7
Confeção de artigos do vestuário e acessórios	0
Preparação de couros e fabricação de artigos de couro, artigos para viagem e calçados	0
Impressão e reprodução de gravações	0
Bens intermediários	70,2
Fabricação de celulose, papel e produtos de papel	0,2
Fabricação de coque, de produtos derivados do petróleo e de biocombustíveis	46,5
Fabricação de produtos químicos (inclusive farmoquímicos e farmacêuticos)	11,8
Fabricação de produtos de borracha e de material plástico	1,4

(Continua)

(Continuação)

Segmentos industriais	Participação
Fabricação de produtos de minerais não metálicos	3
Metalurgia	6
Fabricação de produtos de metal, exceto máquinas e equipamentos	1,3
Bens de consumo durável e de capital	21,6
Fabricação de máquinas, equipamentos e aparelhos eletroeletrônicos	4,4
Fabricação de veículos automotores, reboques e carrocerias	9,2
Fabricação de outros equipamentos de transporte, exceto veículos automotores	8,0
Outros	0,5
Fabricação de produtos de madeira e móveis	0,2
Demais	0,2

Fonte: Ceplan.

Elaboração dos autores.

7 SÍNTESE DAS PRINCIPAIS TENDÊNCIAS DOS INVESTIMENTOS

Considerando a intensidade e o perfil dos novos investimentos produtivos em infraestrutura, é possível identificar as seguintes tendências para a economia pernambucana:

- o novo ciclo de crescimento de Pernambuco está sendo puxado pela retomada do setor industrial em duas fases. Em uma primeira fase pela construção civil e doravante pela dinâmica da indústria de transformação e, complementarmente, pelo comportamento dos setores de comércio e de serviços;
- observam-se, também, alterações relevantes na estrutura produtiva estadual, em especial, na indústria de transformação, com surgimento de novas atividades (refino e petroquímica, construção naval, automobilística, farmacoquímica e energia eólica) e a modernização de estabelecimentos relacionados às atividades existentes (alimentos, bebidas, metalmecânica, têxtil), com potencial de adensamento de cadeias produtivas no estado;
- paralelamente à dinâmica e às mudanças apresentadas pelo setor industrial, verifica-se ainda a perspectiva de expansão do setor de serviços. Destaque para aqueles voltados para a prestação de serviços às empresas – logística, assistência técnica, serviços de manutenção, serviços de TI. Também devem avançar as atividades comerciais e de prestação de serviços pessoais e sociais sob o estímulo de um maior fluxo de renda e da melhoria do padrão de consumo – exemplo do varejo moderno e dos serviços especializados em áreas como educação, saúde e entretenimento e gastronomia;

- com relação à distribuição espacial dos investimentos, vislumbra-se o reforço da concentração dos investimentos industriais e de infraestrutura na RM do Recife, especialmente no Complexo Industrial e Portuário de Suape e seu entorno, ao mesmo tempo em que se verifica um processo de interiorização dos investimentos, com a implantação de novos empreendimentos, alguns de grande porte, em municípios como Goiana, Igarassu, Itapissuma, Caruaru, Vitória de Santo Antão, Glória de Goitá, Salgueiro e Petrolina;
- ainda em termos espaciais, observa-se o surgimento de novas centralidades econômicas, como de Suape, que tende a se complementar com a tradicional centralidade do Recife e do entorno; bem como a perspectiva de fortalecimento de nucleações econômicas como a dos municípios de Goiana e vizinhança, e da região polarizada pelo município de Caruaru;
- outra constatação indicada pelos investimentos em curso refere-se à alteração no grau de abertura da economia de Pernambuco, com o aumento dos fluxos comerciais e as mudanças relevantes, tanto na pauta importadora, puxada sobretudo pela expansão da demanda por insumos/matérias-primas, quanto exportadora, com a tendência a se ampliar a participação de produtos industrializados.

COMÉRCIO EXTERIOR: PERFIL E DINÂMICA

1 CARACTERÍSTICAS DAS EXPORTAÇÕES E IMPORTAÇÕES

Reconhecendo as significativas transformações na estrutura produtiva e no perfil do investimento industrial pelo qual passou a economia estadual na última década, torna-se necessário entender as respostas e as contribuições que o comércio exterior vem dando aos estímulos gerados na base produtiva.

A economia pernambucana na última metade do século passado se voltou fortemente para o comércio interno nacional; seu comércio exterior, desde a consolidação da indústria incentivada pelos mecanismos de desenvolvimento regional (Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – Sudene), foi relegado a um segundo plano. Na verdade, o processo de industrialização regional caracterizado pela implantação no Nordeste de filiais de empresas do Sul-Sudeste significou a consolidação de um papel supridor regional de bens e serviços, com poucas empresas nordestinas se voltando para o mercado nacional.

As empresas industriais consolidadas na região afirmam, portanto, sua posição de fornecedoras de bens e insumos ao mercado regional e, eventualmente, o nacional, pouco sendo destinado ao mercado externo.

O comércio exterior, tradicionalmente considerado uma fonte de dinamismo regional, passou a ter papel de menor relevância nesse contexto de elevada expansão do mercado interno nacional (décadas de 1960 a 1980).

É somente a partir de meados dos anos 1990, com uma abertura comercial mais ampla da economia brasileira, que as oportunidades do mercado internacional passam a ser vistas como espaços a serem mais explorados pelo sistema empresarial regional. De todo modo, para o Nordeste e Pernambuco, o corpo empresarial teve dificuldade em converter sua produção, do mercado nacional para o mercado internacional.

Nessa última década, em função da implantação de plantas industriais de alto valor agregado para a consolidação de uma refinaria de petróleo (Petrobras) e de um estaleiro naval, o perfil produtivo estadual tende a se alterar de modo bastante significativo. Em uma primeira fase, a de implantação de projetos industriais, as importações, principalmente de bens de capital, tendem a aumentar mais que proporcionalmente ao produto interno bruto (PIB) estadual. Uma vez concluídos os projetos, entretanto, as importações tendem a se reduzir, mas as exportações não deverão se expandir significativamente, pois tais grandes projetos estão majoritariamente voltados para o mercado nacional.

É verdade, como foi mostrado em capítulos anteriores deste livro, que vários investimentos produtivos privados, ainda em fase de implantação, puxados pelos grandes projetos governamentais, poderão contribuir para a expansão das exportações. O projeto da fábrica de automóveis da FIAT no estado, por exemplo, quando concluído, poderá dar alguma contribuição à expansão do comércio exterior estadual. Entretanto, as motivações que conduziram à efetivação do projeto de investimento no estado apontam para uma destinação, em sua maior parte, ao mercado nacional da produção automobilística.

A tabela 1 disponibiliza os valores das exportações estaduais *vis-à-vis* as exportações totais regionais. As evidências mostram que a economia de Pernambuco foi capaz de aproveitar estímulos da economia mundial e expandir suas vendas internacionais de bens. As exportações estaduais praticamente quadruplicaram entre 1998 e 2012, em termos de valor, enquanto as vendas da região Nordeste para o resto do mundo, desde 1998, cresceram cinco vezes mais.

TABELA 1
Pernambuco e região Nordeste: valor das exportações (1998-2012)
(Em US\$ 1.000 FOB)

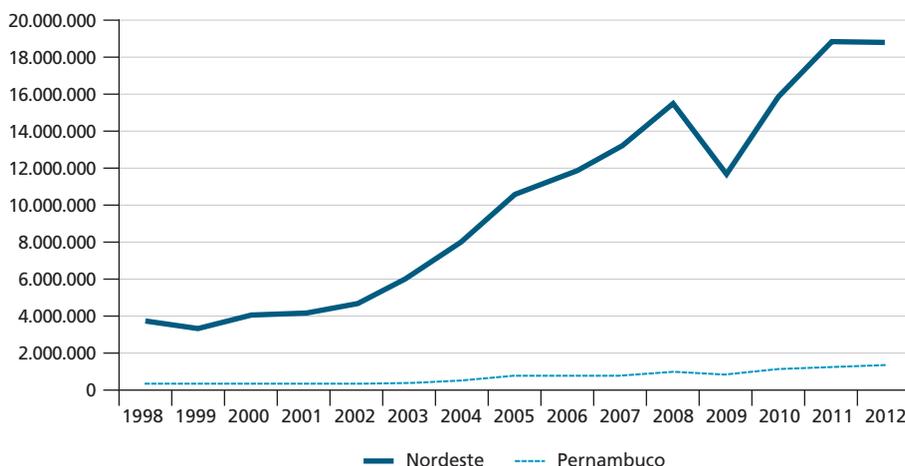
Ano	Exportações		PE/NE (%)
	Pernambuco	Nordeste	
1998	362.257	3.720.485	9,7
1999	265.888	3.355.505	7,9
2000	284.248	4.026.157	7,1
2001	335.462	4.187.781	8,0
2002	319.996	4.655.567	6,9
2003	411.137	6.112.111	6,7
2004	517.549	8.043.285	6,4
2005	786.051	10.561.141	7,4
2006	781.046	11.629.126	6,7
2007	870.557	13.086.243	6,7
2008	937.633	15.451.508	6,1
2009	823.972	11.616.308	7,1
2010	1.112.502	15.863.313	7,0
2011	1.198.969	18.845.433	6,4
2012	1.319.976	18.773.218	7,0

Fonte: SECEX/Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) – dados brutos.
Elaboração dos autores.

Colocada a expansão das exportações estaduais em contextos regionais, entretanto, nota-se a pequena relevância daquelas regionalmente. O patamar médio de participação relativa é baixo e sofreu um declínio no período analisado, de 9,7% para 7,0% entre 1998 e 2012. O gráfico 1 ilustra, com propriedade, a trajetória das exportações regional e estadual. Percebe-se que, ao longo dos últimos quatorze anos, ampliou-se a diferença entre o comportamento do valor das exportações do estado em relação à região. Isto sugere, de um lado, uma melhoria do grau de

competitividade da economia regional, sem um acompanhamento mais vigoroso da economia pernambucana no que concerne ao indicador das exportações. Além disso, a economia nordestina, diferentemente da pernambucana, tem maior potencial de diversificação produtiva tendo, na última década, expandido a produção de grãos dos cerrados baianos e maranhenses, bem como a produção de minerais, a partir do Maranhão, para mercados internacionais, principalmente a China.

GRÁFICO 1
Nordeste e Pernambuco: total das exportações
(Em US\$ 1.000 FOB)



Fonte: SECEX/MDIC.
Elaboração dos autores.

O gráfico 2, por sua vez, ilustra o comportamento comparado das exportações e das importações de Pernambuco no período em análise. A partir de sua leitura, é possível observar que as exportações cresceram, em valor, a taxas extremamente modestas quando comparadas com as importações, que praticamente “explodiram”. As exportações, tradicionalmente, dependem do comportamento e do nível da renda externa e da taxa real de câmbio, tendo outras variáveis, como gosto e preferência dos consumidores, papel menos relevante; variáveis, portanto, fora de controle da economia local. As importações dependem, por sua vez, de maneira mais relevante, do nível e do comportamento da renda interna (que na última década se expandiu em termos reais), da taxa real de câmbio e dos investimentos (compra de insumos e bens de capital).

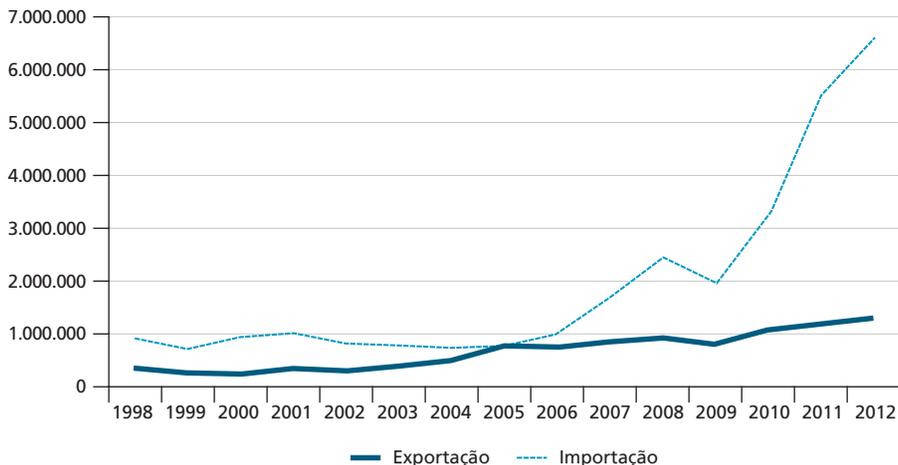
É possível afirmar que a plethora de bens exportados pela economia local se defrontou com sérios problemas de mercado – preços relativos; daí o crescimento modesto do indicador. No caso das importações estas, com um “comportamento quase explosivo”, refletem as mudanças estruturais que passa a economia local,

em que se destaca um vigoroso processo de industrialização capitaneado pela indústria química, de petróleo e naval. Ampliaram-se as importações de máquinas, equipamentos e insumos para suprir essas novas atividades produtivas implantadas no território pernambucano a partir de 2003.

GRÁFICO 2

Pernambuco: total das exportações e das importações

(Em US\$ 1.000 FOB)



Fonte: SECEX/MDIC.
Elaboração dos autores.

Outra maneira de capturar a tendência de expansão do comércio exterior no processo de crescimento econômico do estado pode ser por meio da análise da dinâmica das exportações e das importações. O índice de crescimento do valor das exportações e das importações para o período 1998-2012 (1998 = 100) auxilia neste exercício. As estimativas estão na tabela 2.

TABELA 2

Pernambuco: evolução das exportações (X) e das importações (M)

(Em índice de crescimento: 1998 = 100)

Ano	Exportações	Importações
1998	100	100
1999	73,4	80,3
2000	78,5	102,2
2001	92,6	112,3
2002	88,3	92,1
2003	113,5	86,9
2004	142,9	82,8

(Continua)

(Continuação)

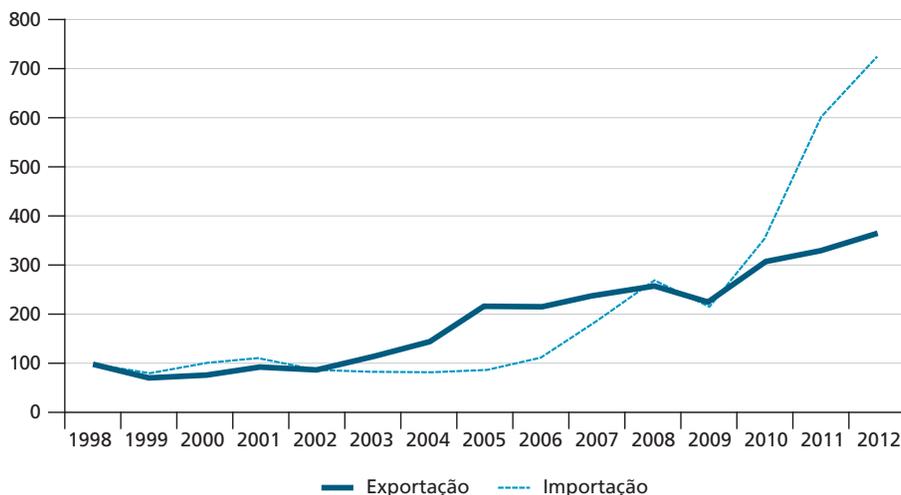
Ano	Exportações	Importações
2005	217,0	88,0
2006	215,6	111,9
2007	240,3	187,8
2008	258,8	268,6
2009	227,5	216,3
2010	307,1	357,2
2011	331,0	604,1
2012	364,4	719,9

Fonte: SECEX/MDIC – dados brutos.
Elaboração dos autores.

O gráfico 3 ilustra a trajetória da dinâmica das importações e das exportações. É possível observar que as importações permanecem estagnadas até 2006, quando então o índice dispara, suplantando o crescimento das exportações. É possível ver que as exportações apresentaram uma trajetória de crescimento nitidamente ascendente ao longo do período em análise. Isto sugere que sua contribuição para o crescimento do PIB de Pernambuco no período foi claramente positiva. As importações cresceram 7,2 vezes entre 1998 e 2012, enquanto as exportações aumentaram em 3,6 vezes. Entre 1998 e 2005 sua expansão (das importações) foi pequena e claudicante; somente a partir de 2006 um impulso mais forte passa a ser percebido, com o índice saindo de cerca de 112 para 719 no final da série.

GRÁFICO 3

Pernambuco: grau de abertura – exportações e importações/PIB de Pernambuco
(Em número-índice: 1998 = 100)



Elaboração dos autores.

2 O GRAU DE ABERTURA EXTERNA DA ECONOMIA ESTADUAL

Identificados alguns comportamentos preliminares das exportações e das importações em Pernambuco na última década, cabe ainda tecer considerações sobre o peso do comércio externo na economia estadual, por meio do comportamento do índice referente ao grau de abertura externa.

A tabela 3 e o gráfico 4 ilustram o comportamento do indicador de abertura externa do estado, dado pela soma das exportações e das importações dividido pelo PIB, $[GAE = (X + M) / PIB]$ ao longo do período 1998-2012. Pode-se avaliar, desse modo, que o peso e a importância do conjunto das relações externas na economia local indicam, portanto, a dimensão a que chegou no período recente a totalidade das relações de troca da economia local com o exterior.

TABELA 3
Pernambuco: grau de abertura externa – $(X + M) / PIB$ (1998-2012)
(Em US\$ 1.000 FOB)

Ano	X + M (A)	PIB (B)	(A) / (B) (%)
1998	1.278.430	20.255.700	6,3
1999	1.001.193	14.082.600	7,1
2000	1.220.274	15.479.600	7,9
2001	1.364.069	13.290.500	10,3
2002	1.163.985	12.104.600	9,6
2003	1.207.106	12.732.900	9,5
2004	1.276.322	15.267.000	8,4
2005	1.591.984	20.296.100	7,8
2006	1.805.791	25.041.600	7,2
2007	2.590.639	31.430.500	8,2
2008	3.398.225	37.970.600	8,9
2009	2.805.344	39.015.300	7,2
2010	4.385.168	53.598.000	8,2
2011	6.733.235	61.876.700	10,9
2012	7.915.397	56.315.700	14,1

Fonte: SECEX/MDIC – dados brutos.
Elaboração dos autores.

Observa-se que o grau de abertura ao comércio exterior cresce bastante entre 1998 e 2012, passando de 6,3% do PIB estadual, em 1998, para 14,0%, em 2012. A média geral do período 1998-2012 foi de 8,8% do seu PIB, sendo que entre 1998-2005 a média foi de 7,3% e, no período subsequente (2006-2012), atingiu novo patamar, 9,2%. O comércio exterior, portanto,

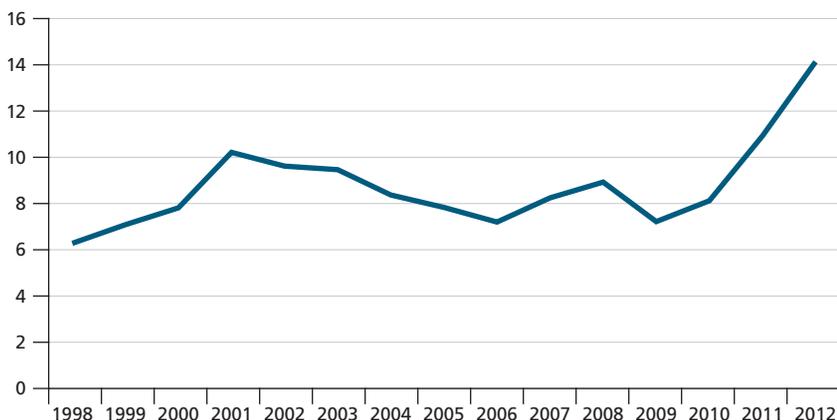
vem dando contribuições positivas, ainda que lentas, para a expansão do PIB estadual. É verdade que são as importações, muito mais que as exportações, as responsáveis pelo impulso ao comércio exterior. Esse padrão vem se constituindo, pelo menos, desde os anos 1970. Em trabalho anterior Vergolino e Monteiro Neto (2002, p. 144) já haviam identificado para o período 1970-1998 comportamento semelhante. Neste estudo, os autores apontaram para uma mudança de patamar do comércio exterior (X+M) no estado, que passou de 2,7% do PIB, em 1970, para 6,0%, em 1998. Aqui também a expansão total do comércio internacional foi dada pelo maior volume das importações frente às exportações. As importações, em 1998, haviam crescido quatorze vezes frente ao montante observado em 1970. Por seu turno, as exportações nos mesmos anos haviam crescido somente quatro vezes.

De modo sintético, pode-se apontar que a economia pernambucana vem reagindo aos estímulos de uma economia nacional mais aberta para o exterior neste período de mais intensa globalização econômica. Entretanto, sua ligação com o comércio internacional se dá mais pelas compras de bens e serviços realizadas do que por eventuais vendas que se esforça em efetivar.

De fato, suas vendas internacionais, conquanto tenham crescido em termos reais no período 1998-2012, ainda representam fração pouco expressiva das exportações totais regionais, permanecendo em torno de 7% das vendas internacionais do Nordeste.

GRÁFICO 4

Pernambuco: grau de abertura – total das exportações e importações/PIB
(Em US\$ 1.000 nominal)



Fonte: PIB em dólar – Banco Central; exportação e importação – SECEX.
Elaboração dos autores.

3 PERFIL DAS EXPORTAÇÕES E DAS IMPORTAÇÕES

3.1 Exportações

Um ponto importante deste estudo consiste na investigação do perfil, em termos da intensidade de capital, das exportações do estado. Trata-se de um aspecto importante na compreensão da explicação da trajetória recente da economia pernambucana. A tabela 4 apresenta, para o ano de 2012, o perfil das exportações do estado. O subconjunto de produtos classificados como bens de capital apresentou uma participação de 45,4% no total geral, seguido dos intermediários, com a parcela de 34,0% e, finalmente, dos bens de consumo, com 13,7%. Há, portanto, uma presença relevante de bens de maior valor agregado na pauta exportadora estadual que está, contudo, necessitando sofrer alterações.

No gráfico 5 há outro recorte para o perfil das exportações, segundo a classificação da Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE). Observa-se que o crescimento absoluto das exportações foi explicado pelo comportamento das vendas de produtos manufaturados *vis-à-vis* os semimanufaturados. A categoria de alimentos e bebidas tem relevância significativa na pauta exportadora estadual, com 15,6% do total exportado, sendo seguida de perto pelos insumos industriais, estes com 15,7% do total.

O perfil atual das exportações pernambucanas apresenta-se como parte do esforço de sua economia para estruturar-se em torno da produção de bens de mais alto valor agregado; a predominância de bens de capital e de bens intermediários na pauta exportadora retrata bem esse fenômeno. Na verdade, com sua economia historicamente voltada para a produção e a exportação de cana-de-açúcar e derivados, a diversificação e a transformação em uma economia com intensidade de industrialização cada vez maior, ajudada inclusive pelos esforços da política regional, vem contribuindo para a presente situação no final dos anos 2000.

TABELA 4
Pernambuco: perfil das exportações estaduais (2012)
 (Em US\$ 1 FOB)

Exportações por tipo de uso final	2012	(%)
Bens de capital	424.566.090	45,4
Bens de capital (exceto equipamentos de transportes de uso industrial)	424.566.090	45,4
Equipamentos de transporte de uso industrial	-	0,0
Bens intermediários	318.461.386	34,1
Alimentos e bebidas destinados à indústria	145.774.775	15,6
Insumos industriais	146.258.449	15,7
Peças e acessórios de equipamentos de bens diversos	26.428.162	2,8
Bens diversos	-	0,0
Bens de consumo	127.837.165	13,7
Bens de consumo duráveis	2.594.560	0,3
Bens de consumo não duráveis	125.242.605	13,4

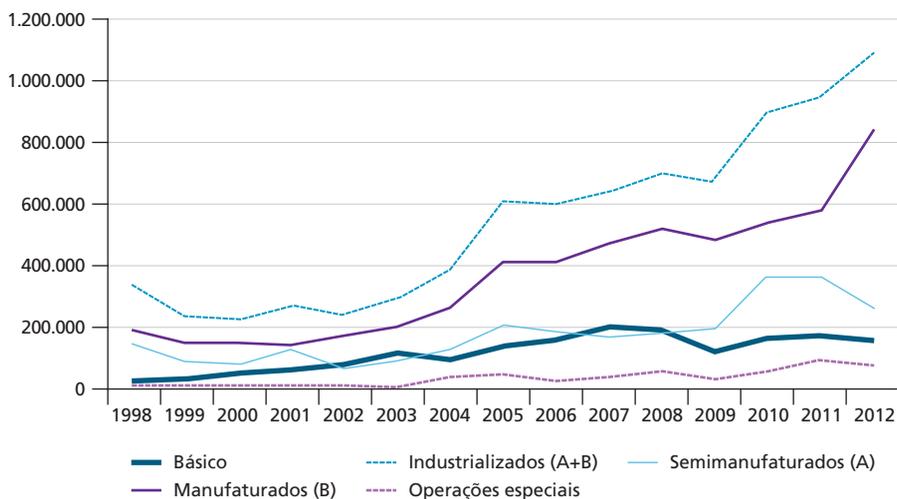
(Continua)

(Continuação)

Exportações por tipo de uso final	2012	(%)
Combustíveis e lubrificantes	11.083.310	1,2
Demais operações	52.253.727	5,6
Total	934.201.678	100,0

Fonte: SECEX/MDIC – dados brutos.
Elaboração dos autores.

GRÁFICO 5
Pernambuco: perfil das exportações (1998-2012)
(Em US\$ 1.000 FOB)



Fonte: SECEX/MDIC.
Elaboração dos autores.

3.2 As firmas exportadoras

Na tabela 5 estão identificadas as principais empresas responsáveis pelas exportações do estado. A literatura econômica, em geral, afirma que o mercado externo apresenta um perfil nitidamente competitivo. Neste sentido, empresas que produzem e vendem bens e serviços ao mercado externo são empresas eficientes na produção e no uso dos fatores e dos insumos de produção.

A tabela 5 apresenta, ainda, a relação das vendas das empresas exportadoras para os meses de janeiro a agosto dos anos de 2012 e 2013. Trata-se, evidentemente, de uma fotografia, mas ajuda a aquilatar a tipologia das empresas que apresentam maior grau de eficiência e competitividade em Pernambuco.

Um primeiro aspecto que chama atenção diz respeito ao número diversificado de empresas, segundo o ramo de atividade, realizando a atividade de exportação no estado, indicando que o grau de concentração ao nível microeconômico é razoavelmente baixo,

diferindo em grande medida de outros estados que apresentam valor das exportações bastante significativo, mas fortemente concentrado em poucas unidades empresariais.

Observa-se uma relevante presença de unidades empresariais de capital tipicamente local, como são os casos das unidades processadoras de açúcar; de baterias; de frutas tropicais; e processadoras de pescados e frutos do mar.

Entretanto, empresas de capital estrangeiro e principalmente as de capital nacional no ramo da petroquímica já surgem com grande potencial exportador na lista das empresas relevantes. Este é um comportamento que sinaliza para o perfil produtivo em consolidação no estado: plantas industriais nos ramos da petroquímica e química, bem como da automobilística que, conquanto visam direcionar sua produção, em grande parte, para o mercado nacional, deverão também contribuir mais vigorosamente para as exportações estaduais.

TABELA 5
Pernambuco: principais empresas exportadoras (2012 e 2013)
(Em US\$ 1 FOB)

Dez principais empresas exportadoras	2013 (jan.-ago.)	(%)	2012 (jan.-ago.)	(%)
Cia Petroquímica de Pernambuco	55.232.924	11,5	10.060	0,0
Terphanel Ltda.	32.579.643	6,8	31.267.715	3,3
Petrobras Distribuidora S.A.	25.676.464	5,3	25.698.313	2,8
Usina Central Olho D'Água S.A.	25.330.079	5,3	28.325.730	3,0
Cia Agroindustrial de Goiana	24.144.517	5,0	19.415.954	2,1
Acumuladores Moura S.A.	23.913.637	5,0	26.186.935	2,8
M&G Polímeros Brasil S.A.	23.137.695	4,8	28.849.893	3,1
Usina Trapiche S.A.	22.003.611	4,6	18.421.624	2,0
Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras)	17.643.030	3,7	34.929.081	3,7
Lanxess Elastômeros do Brasil S.A.	13.611.019	2,8	24.592.505	2,6
Subtotal	263.272.619	54,7	237.697.810	25,4
Total	481.723.915	100,0	934.201.678	100,0

Fonte: SECEX/MDIC – dados brutos.
Elaboração dos autores.

3.3 Destino das exportações

Um dos aspectos mais importantes no processo de investigação das exportações, em valor, de uma determinada região, diz respeito à origem dos compradores. Embasado nesta informação é que é possível traçar cenários prospectivos relativos ao impacto do crescimento das vendas internacionais em relação à renda, ao produto e ao emprego da região exportadora.

A identificação do destino geográfico das exportações de Pernambuco constitui importante mapeamento das economias demandantes das exportações estaduais,

assim como permite avaliar alterações possíveis de ocorrer nas dinâmicas de tais economias nacionais, com impacto nas exportações estaduais.

A tabela 6 apresenta os principais destinos das exportações estaduais. Em um *ranking* dos vinte principais países, a China, economia que mais cresce no mundo, encontra-se em 20º lugar. O maior volume de vendas, nos anos mais recentes, se destina a países latino-americanos e europeus de renda média, como Argentina, Venezuela, Espanha e Portugal. São economias que apresentam trajetória de baixo crescimento econômico e, nos casos dos países europeus citados, estes também apresentam problemas de elevados endividamento público e crise de confiança dos investidores privados. No médio e longo prazos, caso uma recuperação econômica não ocorra nestes países, a demanda por exportáveis produzidos em Pernambuco tende, tudo mais constante, a se reduzir.

Além disso, os países compradores de produtos do estado não apresentam perfil de fidelidade às compras; vários deles não se mantêm na lista entre um e outro ano analisados. Ou, quando eles se mantêm, suas compras são muito inconstantes nos valores transacionados. Os Estados Unidos, por exemplo, realizaram compras no valor de US\$ 68,1 milhões entre janeiro e agosto de 2012, reduzindo suas compras para US\$ 58,6 milhões no mesmo período de 2013. A Espanha, por sua vez, comprou bens no valor de US\$ 31 milhões nos meses iniciais de 2012 e apenas US\$ 16,9 milhões nos mesmos meses de 2013.

À luz das informações apresentadas é possível inferir que a contribuição das exportações para o resto do mundo na trajetória de crescimento futuro da economia de Pernambuco será, nos próximos anos, incerta, em razão da situação econômica e política dos principais demandantes.

TABELA 6

Pernambuco: principais destinos das exportações (2012 e 2013)
(Em US\$ 1 FOB)

Dez principais destinos	2013 (jan.-ago.)	(%)	2012 (jan.-ago.)	(%)
Argentina	87.260.753	18,1	59.179.499	6,3
Estados Unidos	58.629.436	12,2	68.128.616	7,3
Portugal	31.252.879	6,5	23.195.132	2,5
Venezuela	23.561.513	4,9	42.264.583	4,5
Líbia	22.991.696	4,8	77.077	0,0
Romênia	19.734.090	4,1	-	0,0
Espanha	16.922.595	3,5	31.063.160	3,3
Uruguai	15.194.658	3,2	12.895.531	1,4
Nigéria	13.705.272	2,8	12.125.747	1,3
Países Baixos (Holanda)	13.577.145	2,8	423.089.136	45,3
Subtotal	302.830.037	62,9	672.018.481	71,9
Total	481.723.915	100,0	934.201.678	100,0

Fonte: SECEX/MDIC – dados brutos.
Elaboração dos autores.

4 PERFIL DAS IMPORTAÇÕES

O principal item das importações no estado é combustíveis e lubrificantes, com 42% do total em 2012. O subconjunto dos bens intermediários forma o segundo item de maior relevância na pauta importadora, com 32,4% do total. No interior deste último estão os insumos industriais, com compras de US\$ 1 bilhão (26,5% do total) em 2012.

As compras de bens importados estão majoritariamente ligadas à produção industrial no estado. São bens de uso intermediário para a indústria, combustíveis e bens de capital que perfazem próximo a 90% do total importado.

TABELA 7
Pernambuco: perfil das importações estaduais (2012)
(Em US\$ 1 FOB)

Importações por tipo de uso final	2012	(%)
Bens de capital	598.905.032	15,1
Bens de capital (exceto equipamentos de transportes uso industrial)	575.728.072	14,5
Equipamentos de transporte de uso industrial	23.176.960	0,6
Bens intermediários	1.286.868.766	32,4
Alimentos e bebidas destinados à indústria	181.073.708	4,6
Insumos industriais	1.053.660.685	26,5
Peças e acessórios de equipamentos de bens diversos	52.132.359	1,3
Bens diversos	2.014	0,0
Bens de consumo	418.789.148	10,5
Bens de consumo duráveis	152.692.979	3,8
Bens de consumo não duráveis	266.096.169	6,7
Combustíveis e lubrificantes	1.666.472.829	42,0
Total	3.971.035.775	100,0

Fonte: SECEX/MDIC – dados brutos.
Elaboração dos autores.

5 AS FIRMAS IMPORTADORAS

Vistas as importações a partir das empresas que realizam as compras, a situação em Pernambuco em período recente é a seguinte: a Petrobras tem se caracterizado como a maior importadora estadual, com compras de US\$ 1,6 bilhão entre janeiro e agosto de 2012, e US\$ 2,2 bilhões nos mesmos meses de 2013. É razoável afirmar que esta empresa realiza o conjunto das compras de combustíveis e lubrificantes realizado pelo estado. Seu poder de importação é muito elevado e corresponde sozinho a mais de 40% do total de importações estaduais em 2012 e 2013.

Além disso, se destacam como importadores a M&G Polímeros, a Cisa Trading, a Refinaria Abreu e Lima e o Estaleiro Atlântico Sul, os quais perfazem cerca de 12% do total estadual em 2013, sendo estas empresas (mas não somente) localizadas no Complexo Industrial de Suape.

TABELA 8
Pernambuco: principais empresas importadoras (2012 e 2013)
 (Em US\$ 1 FOB)

Dez principais empresas importadoras	2013 (jan.-ago.)	(%)	2012 (jan.-ago.)	(%)
Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras)	2.220.677.517	48,4	1.664.705.969	41,9
M&G Polímeros Brasil S.A.	322.964.963	7,0	317.986.187	8,0
Cisa Trading S.A.	97.390.584	2,1	83.420.657	2,1
Refinaria Abreu e Lima S.A.	75.390.994	1,6	139.816.726	3,5
Acumuladores Moura S.A.	73.687.805	1,6	49.972.643	1,3
Volkswagen do Brasil Ltda.	69.168.690	1,5	6.995.397	0,2
Bunge Alimentos S.A.	66.844.297	1,5	30.743.237	0,8
AMBEV-Cia de Bebidas das Américas	58.297.500	1,3	84.743.962	2,1
Estaleiro Atlântico Sul S.A.	56.131.114	1,2	14.902.075	0,4
Cia Petroquímica de Pernambuco (Petroquim)	56.007.864	1,2	9.234.206	0,2
Subtotal	3.096.561.328	67,4	2.402.521.059	60,5
Total	4.591.048.832	100,0	3.971.035.775	100,0

Fonte: SECEX/MDIC – dados brutos.
 Elaboração dos autores.

6 CONCLUSÕES

As relações da economia pernambucana com a economia internacional têm apresentado características marcantes na última década. De um lado, pode-se afirmar que o comércio exterior tem dado contribuição importante ao crescimento econômico no estado: a série de dados analisada começa com um grau total de abertura de 6,3%, em 1998, e termina com 14,0%, em 2012. Passou de uma situação muito deprimida em fins da década dos 1990 para um patamar já razoável no início de 2010.

O conjunto das trocas externas do estado tem sido impulsionado, no período recente, mais pelas importações do que pelas exportações. As importações realizadas têm estado ligadas à crescente produção industrial, e suas compras relacionam-se com insumos industriais, combustíveis e lubrificantes e bens de capital. Neste caso, as importações representam, em grande parte, componentes de adição ao PIB estadual – na medida em que são bens processados e criam valor adicionado –, e não meramente demanda de consumo das famílias.

Uma reflexão importante deve ser registrada relativamente à estrutura econômica do estado em função desse perfil do comércio exterior analisado. Foi registrado aqui que a economia estadual, a despeito da ampliação de suas relações com o exterior na década, apresenta-se na sua forma mais recente como deficitária (importações maiores que exportações); entretanto, suas importações têm se destinado majoritariamente ao setor produtivo industrial. Sendo assim, pode-se especular, a princípio, que o *deficit* comercial da economia pernambucana com o exterior precisa ser entendido como uma estratégia de sua base industrial para gerar um nível maior de valor adicionado a ser escoado, na forma de bens e produtos industriais, para o mercado interno nacional.

Na ausência de dados para o comércio por vias internas no Brasil, essa é uma hipótese ainda sem confirmação para o período recente. Entretanto, as estatísticas de comércio interno construídas nos anos 1980 e 1990 mostraram essa característica da economia de Pernambuco, assim como da do Nordeste: de vendedores de bens industriais para o mercado do Sul-Sudeste do país. Caso este perfil não tenha se modificado na década de 2000, pode-se considerar que os *deficit* na balança comercial do estado são compensados com as vendas realizadas para o mercado interno.

Do ponto de vista das contas nacionais, e considerando uma economia aberta para trocas inter-regionais, se as vendas para o mercado interno não forem suficientes para financiar o *deficit* externo, este último pode ser financiado por transferências governamentais de renda às regiões de menor desenvolvimento.

Regra geral, governos estaduais têm baixa capacidade de modificação de sua pauta de comércio internacional. Este último tende a ser muito mais regido por variáveis macroeconômicas operadas em nível nacional (e, portanto, pelo governo federal): o patamar de câmbio prevalecente, bem como políticas de estímulo às exportações – aumento da produtividade, redução/isenção de impostos, melhoria de infraestrutura – estão, em geral, sob o comando das orientações federais.

Em Pernambuco a história recente tem mostrado que seu nível de comércio tem sido impactado mais pela variável importação do que por exportação. A existência de uma modificação estrutural, ainda em curso, na matriz produtiva, que passará a incorporar mais intensamente a produção de bens de maior valor agregado como combustíveis, lubrificantes e derivados de petróleo, navios e barcos, automóveis, e produtos químicos, já demanda um nível superior de bens importados para a concretização do ciclo de inversões. Se estes novos ramos produtivos virão a contribuir para uma ampliação das exportações em ritmo superior ao das importações é algo ainda a ser vislumbrado.

MERCADO DE TRABALHO: CARACTERÍSTICAS E EVOLUÇÃO

A análise que se segue do mercado de trabalho em Pernambuco considera necessariamente o contexto de aceleração da atividade e do emprego no país como um todo nesta década de 2000-2010, do qual a economia estadual se beneficiou, assim como as características específicas que assumiu o mercado de trabalho pernambucano quanto à especialização setorial, ao grau de formalidade/informalidade e ao nível de rendimentos gerado. Atenta, também, para as especificidades intraestaduais do mercado de trabalho, com destaque para o perfil das regiões de desenvolvimento de Pernambucano e foco mais específico do contexto da Região Metropolitana do Recife (RM do Recife).

1 POPULAÇÃO OCUPADA E RENDIMENTO

A tabela 1 traz os dados relevantes do mercado de trabalho para Brasil, Nordeste e Pernambuco em 2000 e 2010. A população economicamente ativa (POC) se expandiu bastante no período, não apenas pelo crescimento da população ocupada, mas também pela diminuição da população desocupada (Pdesoc). No caso de Pernambuco, o ganho líquido absoluto da população ocupada foi de 755,7 mil pessoas entre 2000 e 2010 e a queda da Pdesoc, por sua vez, foi de 171,1 mil. O mercado de trabalho sofreu um ganho de qualidade muito significativo no período, com a Pdesoc caindo de 9,4% do total da população em idade ativa (PIA), em 2000, para 5,7%, em 2010.

Os rendimentos tiveram ganhos reais de 10,6% (R\$ 97) na década em Pernambuco. Ficou atrás, entretanto, do conjunto da região Nordeste, com ganhos de 21,2% na década (R\$ 165) e à frente do Brasil, que teve acréscimo de 5,0% (R\$ 65) entre o ano inicial e o final da década. O rendimento médio em Pernambuco equivale, em 2010, a 75% do prevalente no Brasil, e a 106% do equivalente do Nordeste.

A massa salarial (remuneração média multiplicada pela POC) passou de 2,4 bilhões, em 2000, para R\$ 3,4 bilhões em 2010, expandindo-se no decênio em R\$ 1,0 bilhão, isto é, sofreu acréscimo de cerca de 41% com relação ao ano inicial.

TABELA 1

Brasil, Nordeste e Pernambuco: dinâmica do mercado de trabalho (2000 e 2010)

Posição na ocupação e rendimento	2000			2010		
	Brasil	Nordeste	Pernambuco	Brasil	Nordeste	Pernambuco
População em idade ativa	136.910.359	37.565.737	6.326.050	161.981.300	44.217.040	7.373.672
População economicamente ativa	77.467.473	19.477.471	3.242.771	93.504.659	23.106.950	3.827.308
População ocupada	65.629.892	16.384.648	2.648.179	86.353.839	20.854.301	3.403.873

(Continua)

(Continuação)

Posição na ocupação e rendimento	2000			2010		
	Brasil	Nordeste	Pernambuco	Brasil	Nordeste	Pernambuco
População desocupada	11.837.581	3.092.823	594.592	7.150.820	2.252.649	423.435
População não economicamente ativa	59.442.886	18.088.266	3.083.279	68.476.640	21.110.089	3.546.363
Rendimento médio das pessoas ocupadas (R\$)	1.280,17	780,39	910,20	1.344,70	945,61	1.006,99
Composição da população em idade ativa (%)						
População em idade ativa	100	100	100	100	100	100
População economicamente ativa	56,6	51,8	51,3	57,7	52,3	51,9
População ocupada	47,9	43,6	41,9	53,3	47,2	46,2
População desocupada	8,6	8,2	9,4	4,4	5,1	5,7
População não economicamente ativa	43,4	48,2	48,7	42,3	47,7	48,1

Fonte: Censo/IBGE.

Elaboração dos autores.

Obs.: 1. Rendimento deflacionado segundo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC).

2. Inflação a preços de 2010.

Quando se analisa as características da população ocupada segundo a posição na ocupação verifica-se a mudança no contingente dos empregados – com acréscimo líquido de 700 mil trabalhadores –, o qual passou de 1,5 milhão, em 2000, para 2,2 milhões, em 2010. A categoria empregados passou de 59,7% do total da população ocupada, em 2000, para atingir 66,1% do total, em 2010. É a única modalidade que expande a participação relativa na POC do estado com as demais categorias (conta própria; empregadores; não remunerados; e trabalhadores de autoconsumo), apresentando redução relativa.

No interior da categoria dos empregados, os com carteira de trabalho assinada se destacaram, com expansão de 467 mil novos postos. No total dos empregados, os com carteira passaram de 28,3%, em 2000, para 35,7%, em 2010 (tabelas 2 e 3).

Os trabalhadores na categoria conta própria, portanto, trabalhadores autônomos, observaram expansão absoluta de 122,7 mil ao longo da década. Os trabalhadores nas atividades de autoconsumo, por sua vez, tiveram crescimento de 51,1 mil pessoas na década, passando de 199,4 mil, em 2000, para 250,6 mil, em 2010.

Destaca-se a redução no número de empregadores durante o período: de 57,1 mil, em 2000, para 50 mil, em 2010. As razões para tal ocorrência não estão claras. Como ao longo dessa década o crescimento das economias brasileira e pernambucana foi muito intenso, seria de se esperar que tivesse havido aumento deste número de maneira a corresponder, via expansão da oferta, a um nível de demanda maior sobre os negócios. Uma hipótese, ainda a ser averiguada, é que o crescimento econômico recente pode ter tido como característica a consolidação de estruturas produtivas mais robustas, tanto em termos de intensidade de capital quanto de tecnologia; daí que o nível de oferta pode ter se expandido muito mais pela ampliação da escala de produção e menos pela quantidade de firmas e ofertantes (empregadores).

Outra característica promissora do mercado de trabalho nesta última década foi a redução do grau de informalidade prevalecente na população ocupada. O setor informal foi reduzido de 62,4%, em 2000, para 55,3%, em 2010, no total da população ocupada. Em termos absolutos o contingente informal passou de 1,6 milhão para 1,8 milhão em 2010, com expansão anual de 1,3%.

O contingente de trabalhadores formais que se situava abaixo de 1,0 milhão de pessoas em 2000 – na verdade, 994 mil –, passou para 1,5 milhão em 2010. O aumento na participação relativa foi significativo, passando de 37,6% para 44,7% do total.

TABELA 2
Pernambuco: população ocupada segundo posição na ocupação (2000 e 2010)

Posição na ocupação e categoria do emprego no trabalho principal	2000	2010	2000 (%)	2010 (%)
Total	2.648.179	3.403.873	100	100
Empregados	1.581.224	2.249.832	59,7	66,1
Empregados – com carteira de trabalho assinada	749.229	1.216.795	28,3	35,7
Empregados – militares e funcionários públicos estatutários	140.304	177.059	5,3	5,2
Empregados – outros sem carteira de trabalho assinada	691.691	855.978	26,1	25,1
Conta própria	663.665	786.389	25,1	23,1
Empregadores	57.161	50.095	2,2	1,5
Não remunerados em ajuda a membro do domicílio	146.681	66.949	5,5	2,0
Trabalhadores na produção para o próprio consumo	199.450	250.608	7,5	7,4

Fonte: Censo/IBGE.
 Elaboração dos autores.

TABELA 3
Pernambuco: estimativa do grau de informalidade do mercado de trabalho e evolução (2000 e 2010)

Formal/informal	População ocupada		Participação relativa (%)		Taxa média anual de crescimento (%)
	2000	2010	2000	2010	
Total	2.648.181	3.403.873	100,0	100,0	2,5
Formal	994.525	1.522.395	37,6	44,7	4,3
Informal	1.653.656	1.881.478	62,4	55,3	1,3

Fonte: Censo/IBGE.
 Elaboração dos autores.

Obs.: Considera-se formal os empregados com carteira assinada, militares e funcionários públicos estatutários, conta própria com contribuição na Previdência e empregadores com contribuição na Previdência. Considera-se informal os empregados sem carteira assinada, conta própria sem contribuição na Previdência, empregadores sem contribuição na previdência, não remunerados e trabalhadores para o próprio consumo.

A tabela 4 traz os dados sobre o grau de instrução da força de trabalho na RM do Recife, em Pernambuco, no Nordeste e no Brasil. O que se nota é que a situação de Pernambuco no indicador observado é superior ao restante do Nordeste, mas inferior ao nível médio prevalecente no país como um todo. Nas faixas de nível de instrução muito baixo, as condições vigentes no estado são melhores do que as

do Nordeste, mas não melhores do que as do país. Por exemplo, no contingente sem instrução e com menos de um ano de estudos, Pernambuco ainda tem uma proporção relativamente grande de pessoas. Em 2011, são 15,9% do total neste grupo, contra 17,6% no Nordeste e apenas 9,2% para o Brasil como um todo.

Houve uma melhoria muito considerável entre os dez anos percorridos entre 2001 e 2011, com avanços pronunciados do grau de escolarização da força de trabalho. O contingente da população com onze anos ou mais de estudos – grupo de instrução com, pelo menos, o segundo grau completo – passou a representar 41,3% do total em 2011, contra 22,3% em 2001. Todos os grupos escolarizados avançaram e melhoraram de situação ao longo da década, demonstrando que é o grau de escolarização que mais se expande no mercado de trabalho, fazendo com que os demais grupos diminuam sua participação no contingente total.

Em particular, o grupo dos sem instrução e menos de um ano de estudo apresenta queda expressiva de 20,0% do total, para 15,9% entre 2001 e 2011. A despeito da melhoria obtida por este grupo específico, o fato dele se constituir majoritariamente por pessoas de idade mais elevada torna-o mais difícil de ser atingido pela política pública de educação. Apenas com o passar do tempo e à medida que o grupo se reduz relativamente às crianças e jovens escolarizados é que o seu peso diminui na população ocupada.

TABELA 4
Brasil, Nordeste, Pernambuco e Recife: nível de instrução da população ocupada (2001 e 2011)
(Em %)

Grupos de anos de estudo	2001				2011			
	Brasil	Nordeste	Pernambuco	Recife	Brasil	Nordeste	Pernambuco	Recife
Total	100,0							
Sem instrução e menos de um ano	11,6	23,9	20,0	8,1	9,2	17,6	15,9	7,8
Um a três anos	13,9	20,6	18,5	9,3	7,0	10,4	8,0	3,3
Sem instrução e até três anos	25,5	44,5	38,6	17,5	16,2	27,9	23,9	11,1
Quatro a sete anos	29,2	25,4	28,2	28,5	20,1	20,6	19,2	15,2
Oito a dez anos	16,0	10,6	10,9	15,0	17,3	15,0	15,5	14,9
Quatro a dez anos	45,3	36,0	39,0	43,5	37,3	35,6	34,7	30,1
Onze a quatorze anos	21,7	15,3	16,4	28,0	34,6	29,1	32,0	44,9
Quinze anos ou mais	7,1	3,8	5,9	10,9	11,7	7,3	9,3	13,8
Onze anos ou mais	28,8	19,0	22,3	38,9	46,3	36,4	41,3	58,7
Não determinados e sem declaração	0,4	0,4	0,2	0,2	-	-	-	-
Não determinados	-	-	-	-	0,1	0,1	0,1	0,1

Fonte: PNAD/IBGE.
Elaboração dos autores.

A melhoria no grau de formalização e a expansão do nível de ocupação da força de trabalho em Pernambuco e no resto do país como um todo, foram acompanhadas, contudo, pela expansão das posições de trabalho de baixa remuneração. Em Pernambuco, em 2000, 35,1% das pessoas ocupadas recebiam até um salário mínimo. Em 2010, este contingente passou para 50,8%. Com proporções diferentes, o mesmo se deu na região Nordeste e no Brasil como um todo: expansão relativa do contingente com rendimento de até um salário mínimo (tabela 5). É verdade que o salário mínimo nacional sofreu ganhos reais muito significativos desde 2003, o que torna a comparação, em certo sentido, pouco clara.

Se é verdade que no Brasil apenas 33,1% da POC percebem esse nível de rendimento (um salário mínimo), em Pernambuco o peso no mercado de trabalho é bem maior (de 50,8%), isto é, metade de sua força de trabalho produtiva se encontra no patamar mais baixo das remunerações, indicando para a fragilidade estrutural que ainda se apresenta.

Em termos relativos, todas as classes de rendimento acima de um salário mínimo em Pernambuco perderam participação relativa entre 2000 e 2010. O significado mais amplo deste comportamento é que houve redução das desigualdades no mercado de trabalho pela ampliação generalizada do número de trabalhadores na base, bem como da formalização de sua participação no mercado de trabalho, garantindo-lhes uma remuneração de até um salário mínimo. Entrou mais gente na base da pirâmide do mercado de trabalho que nos estratos superiores e medianos, contribuindo para a redução das diferenças entre os grupos.

Outra característica a se destacar é a predominância no mercado de trabalho estadual das remunerações até três salários mínimos, as quais corresponderam a 79,8% do total da POC em 2010. É, pois, um mercado de trabalho marcado pela predominância das baixas remunerações, do baixo nível de escolaridade (embora este esteja em uma fase crescente) e, portanto, da baixa produtividade econômica geral.

TABELA 5

Brasil, Nordeste e Pernambuco: participação das pessoas ocupadas por classe de rendimento nominal mensal do trabalho principal (2000 e 2010)

(Em %)

Classes de rendimento nominal mensal do trabalho principal	2000			2010		
	Brasil	Nordeste	Pernambuco	Brasil	Nordeste	Pernambuco
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Até um salário mínimo	23,7	40,9	35,1	33,2	51,9	50,8
Mais de um a dois salários mínimos	25,7	22,4	25,8	33,1	20,4	23,2

(Continua)

(Continuação)

Classes de rendimento nominal mensal do trabalho principal	2000			2010		
	Brasil	Nordeste	Pernambuco	Brasil	Nordeste	Pernambuco
Mais de dois a três salários mínimos	12,6	6,8	7,8	10,6	5,3	5,8
Até três salários mínimos	61,9	70,1	68,8	76,8	77,6	79,8
Mais de três a cinco salários mínimos	12,7	6,4	7,7	8,0	4,2	4,5
Mais de cinco a dez salários mínimos	11,0	4,9	6,0	5,8	3,1	3,4
De três a dez salários mínimos	23,7	11,3	13,7	13,9	7,3	7,9
Mais de dez a vinte salários mínimos	4,4	2,1	2,6	2,0	1,1	1,3
Mais de vinte salários mínimos	2,3	1,0	1,3	0,8	0,4	0,5
Sem rendimento	7,7	15,6	13,6	6,6	13,6	10,6

Fonte: Censo/IBGE.
Elaboração dos autores.

2 FORÇA DE TRABALHO POR SETOR DE ATIVIDADE

A expansão da ocupação ao longo da década em relevo foi sentida em quase todos os ramos de atividade, exceto um: o de alojamento e alimentação, que tinha 118,9 mil ocupados em 2000 e passou a ter 110,0 mil em 2010 (tabela 45).

O setor de serviços foi o que criou a maior quantidade de ocupação na década: foram 565,1 mil novas ocupações. A indústria veio em seguida, com 174,2 mil, e depois está a agropecuária e pesca, com 16,3 mil novas ocupações. No conjunto foram 755,7 mil novas ocupações geradas na década em Pernambuco. O setor de serviços contribuiu com 74,7% das novas ocupações, à indústria coube 23,0%, e à agropecuária apenas 2,3% do total.

Em termos das ocupações de trabalho, o mercado de trabalho em Pernambuco tornou-se ainda mais dependente do terciário; a participação deste no total das ocupações passou de 58,6%, em 2000, para 62,2%, em 2010. A indústria também apresentou recuperação, embora modesta, saindo de 16,2%, em 2000, para 17,7%, em 2010. Foi na agropecuária que se observou redução relativa de 25,2% para 20,1% do total das ocupações entre 2000 e 2010.

Entre os ramos de atividade se destacaram, na criação de ocupações de trabalho, os de indústria extrativa, com expansão anual de 5,3%; construção civil (4,5% ao ano – a.a.); intermediação financeira (5,0% a.a.); atividades imobiliárias (4,7% a.a.); e saúde (5,5% a.a.). Os ramos de indústria de transformação e do comércio apresentaram, ambos, taxas anuais de crescimento da ocupação de 2,9% durante a década. Taxas que se não foram excepcionais não são, entretanto, sob qualquer aspecto, de menor importância para a dimensão que estes ramos apresentam na estrutura da ocupação.

TABELA 6
**Pernambuco: população ocupada por seção de atividade do trabalho principal
 (2000 e 2010)**

Seção da atividade principal	2000	2010	Participação relativa (%)		Taxa anual média de crescimento (%)
			2000	2010	
População ocupada total	2.648.180	3.403.874	100,0	100,0	2,5
Agropecuária	666.291	682.603	25,2	20,1	0,2
Agricultura, pecuária, silvicultura e exploração florestal	658.039	670.981	24,8	19,7	0,2
Pesca	8.252	11.622	0,3	0,3	3,5
Indústria	429.288	603.556	16,2	17,7	3,5
Indústria extrativa	3.419	5.757	0,1	0,2	5,3
Indústria de transformação	268.167	357.206	10,1	10,5	2,9
Produção e distribuição de eletricidade, gás e água	12.450	15.932	0,5	0,5	2,5
Construção	145.252	224.661	5,5	6,6	4,5
Terciário	1.552.596	2.117.697	58,6	62,2	3,2
Comércio, reparação de veículos automotores, objetos pessoais e domésticos	454.632	604.799	17,2	17,8	2,9
Transporte, armazenagem e comunicação	136.490	156.156	5,2	4,6	1,4
Alojamento e alimentação	118.905	110.013	4,5	3,2	-0,8
Intermediação financeira	20.831	33.945	0,8	1,0	5,0
Atividades imobiliárias, aluguéis e serviços prestados às empresas	123.507	194.735	4,7	5,7	4,7
Administração pública, defesa e seguridade social	155.103	199.435	5,9	5,9	2,5
Educação	155.758	179.495	5,9	5,3	1,4
Saúde e serviços sociais	77.423	132.304	2,9	3,9	5,5
Outros serviços coletivos, sociais e pessoais	94.424	108.353	3,6	3,2	1,4
Serviços domésticos	173.952	217.072	6,6	6,4	2,2
Organismos internacionais e outras instituições extraterritoriais	87	17	0,0	0,0	-15,1
Atividades mal especificadas	41.484	181.373	1,6	5,3	15,9

Fonte: Censo/IBGE.
 Elaboração dos autores.

3 FORÇA DE TRABALHO NO TERRITÓRIO: AS REGIÕES DE DESENVOLVIMENTO (RDS)

3.1 Regiões de Desenvolvimento (RDs) estaduais

Os dados configurados a seguir retratam a estruturação da força de trabalho no território estadual e mostram a população econômica ativa, a população ocupada e a desocupada em 2000 e 2010 para as Regiões de Desenvolvimento (RDs) do estado. A força de trabalho está tradicionalmente concentrada na RM do Recife, que tem mais de 40% do total da POC (tabelas 7 e 8).

Os ganhos já comentados de aumento da ocupação e redução da desocupação foram generalizados por todas as RDs do estado; em todas elas a desocupação em 2010 é inferior à verificada em 2000. A expansão da ocupação foi intensa o suficiente, durante toda a década para, além de dar resposta à crescente expansão da PEA, ser capaz de realizar a redução do nível absoluto de desocupados.

Os dados de composição estadual da ocupação mostram uma importante faceta recente do crescimento econômico no estado. Tendo os investimentos se concentrado – como vimos no capítulo anterior – na região litorânea do estado e, preferencialmente, na RM do Recife, o nível de ocupação das regiões do Agreste e do Sertão somado, que correspondia a 46% do total em 2000, foi reduzido para 44,3% em 2010. Houve um correspondente aumento relativo da desocupação nestas duas regiões de 27,8% do total estadual, em 2000, para 28,6%, em 2010.

Esses dados e características da força de trabalho apontam para a necessidade da política pública estadual monitorar eventuais tendências de esvaziamento relativo do potencial econômico das regiões do interior do estado. Assim como foi no passado, nas décadas de 1960 e 1970, o crescimento mais intenso das atividades econômicas na RM do Recife drenou mão de obra e oportunidades econômicas de regiões do interior do estado para si.

Os equívocos cometidos no passado, os quais permitiram o crescimento desordenado da área metropolitana do Recife com crise do desemprego, da falta de infraestrutura urbana e de vida decente nas fases de descenso econômico (décadas de 1980 e 1990), poderiam ser evitados na presente situação de retomada do crescimento. Para tal, maior atenção poderia ser destacada para a rede urbana das cidades médias no interior do estado, visando à expansão da qualidade de vida e das oportunidades de trabalho.

TABELA 7
Pernambuco: PEA, POC e desocupação (2000 e 2010)

Região de desenvolvimento	2000			2010		
	PEA	POC	Desocupada	PEA	POC	Desocupada
Brasil	77.467.473	65.629.892	11.837.581	93.504.659	86.353.839	7.150.820
Nordeste	19.477.471	16.384.648	3.092.823	23.106.950	20.854.301	2.252.649
Pernambuco	3.242.768	2.648.180	594.588	3.827.311	3.403.874	423.439
Agreste	837.942	745.826	92.116	964.070	899.228	64.840
Agreste Central	394.698	345.090	49.608	463.407	429.903	33.503
Agreste Meridional	251.224	227.316	23.908	266.138	248.342	17.795
Agreste Setentrional	192.020	173.420	18.600	234.525	220.983	13.542

(Continua)

(Continuação)

Região de desenvolvimento	2000			2010		
	PEA	POC	Desocupada	PEA	POC	Desocupada
Mata e RM do Recife	1.860.414	1.430.988	429.426	2.198.606	1.896.229	302.377
Mata Norte	194.242	152.926	41.316	217.398	188.787	28.612
Mata Sul	223.645	172.405	51.240	257.583	221.111	36.471
Metropolitana	1.442.527	1.105.657	336.870	1.723.625	1.486.331	237.294
Sertão	544.412	471.366	73.046	664.635	608.417	56.222
Sertão Central	58.489	50.354	8.135	65.019	59.017	6.004
Sertão do Araripe	97.505	85.958	11.547	120.300	111.581	8.721
Sertão do Itaparica	46.285	38.300	7.985	57.858	52.620	5.238
Sertão do Moxotó	71.709	60.244	11.465	84.811	77.644	7.167
Sertão do Pajeú	125.240	112.381	12.859	136.163	126.274	9.889
Sertão do São Francisco	145.184	124.129	21.055	200.484	181.281	19.203

Fonte: Censo/IBGE.
Elaboração dos autores.

TABELA 8
Pernambuco: composição regional da PEA, POC e desocupação (2000 e 2010)
(Em %)

Região de desenvolvimento	2000			2010		
	PEA	POC	Desocupada	PEA	POC	Desocupada
Pernambuco	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Agreste	25,8	28,2	15,5	25,2	26,4	15,3
Agreste Central	12,2	13,0	8,3	12,1	12,6	7,9
Agreste Meridional	7,7	8,6	4,0	7,0	7,3	4,2
Agreste Setentrional	5,9	6,5	3,1	6,1	6,5	3,2
Mata e RM do Recife	57,4	54,0	72,2	57,4	55,7	71,4
Mata Norte	6,0	5,8	6,9	5,7	5,5	6,8
Mata Sul	6,9	6,5	8,6	6,7	6,5	8,6
Metropolitana	44,5	41,8	56,7	45,0	43,7	56,0
Sertão	16,8	17,8	12,3	17,4	17,9	13,3
Sertão Central	1,8	1,9	1,4	1,7	1,7	1,4
Sertão do Araripe	3,0	3,2	1,9	3,1	3,3	2,1
Sertão do Itaparica	1,4	1,4	1,3	1,5	1,5	1,2
Sertão do Moxotó	2,2	2,3	1,9	2,2	2,3	1,7
Sertão do Pajeú	3,9	4,2	2,2	3,6	3,7	2,3
Sertão do São Francisco	4,5	4,7	3,5	5,2	5,3	4,5

Fonte: Censo/IBGE.
Elaboração dos autores.

3.2 A RM do Recife

As transformações do mercado de trabalho em Pernambuco, em especial as ocorridas na sua RM, perceptíveis pelo aumento relativo da população ocupada, foram resultado das oportunidades econômicas que se apresentaram ao longo da década de 2000, em volume e intensidade bem maiores que no interior do estado.

Tomando-se como base dados da Pesquisa Mensal de Empregos (PME) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) com cobertura do período de dezembro de 2003 a 2013 (tabela 9), observa-se que as atividades de construção civil e de serviços de intermediação financeira e atividades imobiliárias, aluguéis e serviços prestados à empresa foram as que apresentaram maiores incrementos na participação relativa do total da população ocupada da metrópole, evidenciando a importância da fase de implementação de grandes empreendimentos produtivos, infraestruturais e imobiliários. Isto também chama a atenção de que o desempenho apresentado por estas atividades é, em grande medida, circunstanciado por obras que no momento das suas finalizações devem resultar em queda do crescimento da ocupação – as evidências atuais com a desmobilização dos empregos em obras como as da refinaria e do estaleiro Atlântico Sul já apontam nesta direção. Aqui cabe a avaliação do papel das políticas públicas voltadas para minimizar os efeitos deste processo.

Esse processo se repete, de certa forma, no movimento em curso na Mata Norte, com o impacto nos empregos da construção civil e serviços imobiliários com a obras de implantação de uma nova planta da montadora FIAT e de outros empreendimentos.

É previsível que o emprego na indústria da transformação e nos serviços voltados ao apoio à indústria tenderá a crescer nos próximos anos, assim como os serviços e o comércio, de uma maneira geral, no bojo dos efeitos dinâmicos da operação das grandes plantas industriais. No entanto, é um processo gradual de absorção de mão de obra que deve contar com o apoio essencial de ampliação das políticas de capacitação profissional, por exemplo.

Outro aspecto que reforça os avanços do mercado de trabalho em Pernambuco, sobretudo na RM do Recife, está no importante aumento do rendimento médio. A tabela 10 mostra, em reais a preços de 2014, que houve uma elevação de R\$ 1.043,20, em 2003, para o patamar de R\$ 1.487,9, em 2013; ou seja, um crescimento médio anual de 3,61%, acima da taxa apresentada para o conjunto das RMS e bem acima das taxas verificadas para as regiões de Salvador (1,98% a.a.) e São Paulo (2,64% a.a.).

TABELA 9
RM do Recife e total das RMs: taxa de participação do número de pessoas ocupadas, no total de pessoas ocupadas, por setor de atividade
(dez./2003-dez./2013)
(Em %)

RM do Recife e total das áreas	Mês/ano	Indústria extrativa e de transformação e produção e distribuição de eletricidade, gás e água	Construção	Comércio, reparação de veículos automotores e de objetos pessoais e domésticos	Intermediação financeira e atividades imobiliárias, aluguéis e serviços prestados à empresa	Administração pública, defesa, seguridade social, educação, saúde e serviços sociais	Serviços domésticos	Outros serviços	Outras atividades	Total	
RM do Recife	Dez./2003	11,5	7,0	26,0	11,2	18,1	6,8	18,1	1,4	100	
	Dez./2004	12,6	7,1	25,6	11,3	16,9	8,0	17,5	0,9	100	
	Dez./2005	12,2	6,3	24,8	12,9	18,9	7,1	16,4	1,3	100	
	Dez./2006	11,1	6,4	26,6	11,9	19,3	7,7	16,1	1,0	100	
	Dez./2007	10,6	6,9	25,8	12,3	18,4	7,9	17,3	0,8	100	
	Dez./2008	11,1	6,9	26,8	12,6	18,8	7,6	15,7	0,6	100	
	Dez./2009	10,6	7,8	25,2	13,1	17,3	8,4	16,8	0,8	100	
	Dez./2010	11,3	7,0	23,9	13,9	19,0	7,3	16,9	0,7	100	
	Dez./2011	10,8	8,2	23,2	16,4	18,2	6,9	15,7	0,6	100	
	Dez./2012	10,8	8,2	23,9	15,2	17,9	6,8	16,6	0,5	100	
	Dez./2013	11,2	8,4	23,4	15,8	18,9	6,0	15,6	0,7	100	
	Total das áreas	Dez./2003	17,5	7,5	20,8	13,2	15,6	7,5	17,2	0,8	100
		Dez./2004	17,7	7,6	19,9	13,8	15,1	8,1	17,3	0,7	100
Dez./2005		17,5	7,3	19,8	14,2	15,4	8,1	17,1	0,6	100	
Dez./2006		17,4	7,2	19,6	14,4	15,2	8,2	17,3	0,7	100	
Dez./2007		16,9	7,1	19,9	14,4	15,5	7,9	17,7	0,6	100	
Dez./2008		16,8	7,3	19,7	14,9	16,0	7,3	17,4	0,5	100	
Dez./2009		16,6	7,6	19,3	14,9	15,7	7,8	17,5	0,6	100	
Dez./2010		16,7	7,3	19,3	15,1	16,0	7,2	17,8	0,5	100	
Dez./2011		16,1	7,7	18,7	16,5	15,9	6,8	17,7	0,5	100	
Dez./2012		15,6	7,8	19,3	16,1	16,4	6,4	18,0	0,5	100	
Dez./2013		15,2	7,6	19,3	16,3	17,0	5,9	18,2	0,5	100	

Fonte: PME/IBGE.
 Elaboração dos autores.

TABELA 10

RMs: rendimento médio do mercado de trabalho (dez./2003 e dez./2013)
(Em R\$ e % a.a., respectivamente)

RM	Dez./2003	Dez./2013	Taxa média anual (% a.a.)
Rio de Janeiro	1.499,06	2.231,52	3,92
São Paulo	1.651,62	2.144,30	2,64
Porto Alegre	1.467,09	1.965,51	3,10
Belo Horizonte	1.316,01	1.932,18	3,92
Recife	1.043,24	1.487,90	3,61
Salvador	1.186,62	1.443,50	1,98
Total	1.493,10	2.026,90	3,10

Fonte: PME/IBGE.

Elaboração dos autores.

Obs.: 1. Para RM: inflacionado pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) de cada RM.

2. Para total das áreas: inflacionado pela média ponderada do INPC das seis RMs.

3. A preços de abril de 2014.

Quando se analisa o desempenho sob o ponto de vista da taxa de desemprego, tanto do ponto de vista da PME/IBGE quanto da Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED/Dieese), este último incluindo o chamado emprego oculto, registram-se significativas reduções. Pela PME a taxa se reduz de 12,1%, em dezembro de 2003, para 5,9%, em dezembro de 2013; e pela PED recua da média anual, em 2003, de 23,2%, para 13,0%, em 2013.

As duas formas de mensuração das taxas de desemprego no país apontam para melhorias no grau de absorção da força de trabalho ao longo do período considerado de dez anos. No caso da PME/IBGE, com metodologia mais próxima de referências internacionais, a taxa de 5,9%, em dezembro de 2013, para o nível atual de desemprego, equivale a uma situação de pleno emprego de recursos produtivos na economia local.

TABELA 11

RMs: taxa de desemprego (PME/IBGE) do mercado de trabalho (dez./2003-dez./2013)
(Em %)

Mês/ano	RM e total das RMs						
	Recife	Salvador	Belo Horizonte	Rio de Janeiro	São Paulo	Porto Alegre	Total das metrópoles
Dez./2003	12,1	15,7	10,4	8,6	11,8	7,9	10,9
Dez./2004	11,1	15,4	8,5	8,5	9,8	6,6	9,6
Dez./2005	13,9	14,6	7,0	6,8	7,9	6,7	8,4
Dez./2006	10,4	12,4	7,1	6,5	9,0	6,6	8,4
Dez./2007	9,9	11,4	5,5	6,1	8,0	5,3	7,5
Dez./2008	7,8	10,0	5,5	6,2	7,1	4,7	6,8

(Continua)

(Continuação)

Mês/ano	RM e total das RMs						Total das metrópoles
	Recife	Salvador	Belo Horizonte	Rio de Janeiro	São Paulo	Porto Alegre	
Dez./2009	8,4	10,7	5,1	5,4	7,5	4,3	6,8
Dez./2010	6,9	8,4	4,3	4,9	5,3	3,0	5,3
Dez./2011	4,7	7,7	3,8	4,9	4,7	3,1	4,7
Dez./2012	5,6	5,7	3,5	4,0	5,2	3,0	4,6
Dez./2013	5,9	7,7	3,4	3,7	4,4	2,6	4,3

Fonte: Pesquisa Mensal de Emprego-PME/IBGE.
Elaboração dos autores.

TABELA 12
RMs: taxa de desemprego (PED/Dieese) do mercado de trabalho (2003-2013)
(Em %)

Ano	RM e total das RMs						Total RMs
	Recife	Salvador	Belo Horizonte	Rio de Janeiro	São Paulo	Porto Alegre	
2003	23,2	28,0	20,0	-	19,9	16,7	-
2004	23,1	25,5	19,3	-	18,7	15,9	-
2005	22,3	24,4	16,7	-	16,9	14,5	-
2006	21,3	23,6	13,8	-	15,8	14,3	-
2007	19,7	21,7	12,2	-	14,8	12,9	-
2008	19,6	20,3	9,8	-	13,4	11,2	-
2009	19,2	19,4	10,3	-	13,8	11,1	-
2010	16,2	16,6	8,4	-	11,9	8,7	-
2011	13,5	15,3	7,0	-	10,5	7,3	-
2012	12,0	17,7	5,1	-	10,9	7,0	-
2013	13,0	18,3	6,9	-	10,4	6,4	-

Fonte: Pesquisa de Emprego e Desemprego – PED/Dieese.
Elaboração dos autores.

Obs.: A PED não trabalha com os dados da taxa de desemprego da RM do Rio de Janeiro e do total das áreas.

4 FORÇA DE TRABALHO: DESAFIOS RELEVANTES

A identificação dos grandes desafios que se apresentam para o mercado de trabalho pernambucano deve considerar tanto as questões mais gerais associadas ao comportamento futuro da economia estadual e da dinâmica do mercado de trabalho, quanto questões relacionadas com características específicas do mercado de mão de obra estadual.

No que se refere às primeiras questões, não se pode deixar de considerar que sem um ritmo de crescimento econômico que permita uma demanda crescente da força de trabalho, pelas unidades produtivas, todos os demais problemas presentes no mercado de trabalho dificilmente encontrarão espaços para sua superação.

Nas décadas que antecederam os anos 2000 o mercado de trabalho estadual se caracterizou por elevado grau de precarização e incapacidade de inserção de parte importante da força de trabalho em ocupação regular, registrando taxas significativas de desemprego.

A retomada gradual do crescimento econômico de Pernambuco, associada ao ambiente econômico nacional também favorável – marcado por políticas públicas federais que ajudaram a expandir a renda (incluindo aumento real expressivo do salário mínimo) e ampliar o nível de empregos, sobretudo nas camadas de menor renda da população, foram fatores relevantes para a expansão da força de trabalho no estado, inclusive pela expansão de sua formalização.

Um duplo desafio se coloca doravante: o de manter o ritmo de expansão de sua economia, especialmente a capacidade de continuar atraindo novos investimentos e, talvez mais complexo, o de internalizar os possíveis efeitos da presença de grandes empreendimentos, ou seja, o de gerar efeitos de adensamento, garantindo aumento de empregos e renda.

O exame das tendências relacionadas com a informalidade das relações de trabalho no estado mostrou que mesmo considerando os avanços alcançados entre 2000 e 2010, quando se verificou um aumento da formalização das relações de trabalho de 37,6% para 44,7%, ainda permanece o desafio de dar conta de mais da metade da força de trabalho caracterizada como informal. Some-se a isto a grande heterogeneidade que caracteriza o conjunto de relações de informalidade, compreendendo formas distintas de relações, as quais deverão exigir ações diferenciadas e adequadas às situações encontradas, com o efetivo encaminhamento de sua efetiva superação.

Outro desafio posto, não obstante também verificar elevações importantes no rendimento das pessoas ocupadas no intervalo dos dois últimos censos demográficos, é a permanência de baixo nível de rendimento. Por trás do baixo parâmetro dos rendimentos verificados ensejam determinantes estruturais associados a questões como a relação assimétrica de poder entre empregadores e empregados, a baixa produtividade do trabalho da maior parte das atividades, a elevada informalidade e os insuficientes níveis de instrução e qualificação da força de trabalho. Portanto, como o desafio anterior, este tem um grau de complexidade que exige uma ação multifacetada na abordagem voltada para a sua superação.

A questão do nível baixo de instrução da população – que se tornou mais evidente no contexto recente da retomada da economia de Pernambuco – é outro desafio basilar do padrão do mercado de trabalho que se configurará nos próximos anos. Apesar da importante melhoria no ensino, observável, por exemplo, pela diminuição de 38,6% para 23,9% das pessoas ocupadas sem instrução e até três anos de estudos, respectivamente nos anos de 2000 e 2010 (tabela 4), o fato é que ainda se tem

um patamar muito elevado de pessoas com baixo grau de instrução (neste mesmo parâmetro a média do Brasil em 2010 era de 16,2%).

Contribui para essa situação uma dupla deficiência do sistema de ensino: *i)* o fato de que sua abrangência, no contexto da disseminação e busca de universalização que vem sendo perseguida pelo setor público, não alcançou toda a população, incluindo parcelas que estão em idade de frequentar o ensino fundamental; e *ii)* a constatação de que ainda persistem deficiências relativas à qualidade do ensino que é, por vezes, apresentada como uma das razões do abandono do ensino por parte da população mais jovem. A disseminação e os esforços no sentido de universalizar a educação básica têm sido realizados com perda da qualidade dos serviços oferecidos.

Essa questão torna-se um desafio ainda maior no momento em que Pernambuco passa por transformações relevantes na sua estrutura produtiva, com o surgimento e a consolidação de empreendimentos que demandam mão de obra com maior nível de qualificação e grau de instrução.

Outros desafios complementares, também relevantes para o mercado de trabalho, dizem respeito a aspectos como o desafio de se reduzir o trabalho infantil e juvenil na perspectiva de sua erradicação, considerando que esta forma de trabalho ainda está presente em vários segmentos produtivos, notadamente na agropecuária e no setor de serviços nos centros urbanos.

Esse desafio se articula, na maioria dos casos, também a uma realidade de trabalhadores jovens que não frequentaram ou abandonaram as escolas, envolvendo, de um lado, questões de ineficiência de políticas públicas e, de outro, a percepção para muitas famílias em condição de pobreza extrema de que a educação não é capaz de alteração substantiva, no contexto social em que estão submetidas; e, ainda, o desafio de se ampliar e melhorar o padrão de inserção das mulheres no mercado de trabalho.

5 CONCLUSÕES PRELIMINARES

As mudanças constatadas no mercado de trabalho pernambucano entre 2000 e 2010 foram radicais quando se estabelece a comparação com o que ocorreu nas décadas anteriores, notadamente entre a segunda metade dos anos 1980 e a década de 1990. No período 2000-2010, o que se constata é o avanço do nível de emprego, a disseminação do processo de formalização da força de trabalho e o aumento significativo do nível de rendimento do trabalho.

Tais mudanças e transformações, embora não tenham superado os grandes desafios que ainda se apresentam no mercado de trabalho da região, como se assinalou anteriormente, abrem espaços para políticas e ações governamentais

que dificilmente poderiam ser implantadas em uma situação na qual o avanço da precarização das relações de produção, o aumento significativo do desemprego e a redução sistemática do rendimento do trabalho estivessem presentes.

O fato de ter predominando nos anos 1990 a adoção de políticas voltadas para a pobreza, e não para as relações de trabalho, tem sua razão nas dificuldades para implantar políticas centradas em um mercado de trabalho pouco dinâmico e submetido a um claro processo de desestruturação, no contexto de uma economia quase estagnada. Embora deva ser registrado que não houve, mais recentemente, ausência de medidas ou políticas voltadas para o mercado de trabalho, no sentido de tornar mais inclusiva a expansão ocorrida nesta última década, a ênfase dada nas políticas sociais foi centrada na pobreza e na identificação das populações em situações consideradas vulneráveis, notadamente da perspectiva do nível da renda domiciliar.

A implantação de políticas sociais orientadas para os atuais desafios do mercado de trabalho da região, além de não ser incompatível com a concretização de políticas voltadas para a redução da pobreza, nem com as políticas de disseminação e aumento da qualidade dos serviços sociais básicos, teria, sem dúvida, um papel relevante na consolidação de um desenvolvimento com inclusão de importantes segmentos da sociedade.

Nesse sentido, a política social adequada ao presente momento vivido pelo Brasil e por Pernambuco não pode deixar de considerar: *i*) a consolidação da atual política concebida a partir de ações diretas voltadas para a superação da pobreza, definidas pelo governo federal como os programas de transferência de renda (a exemplo do Bolsa Família), ou ainda Programa de Combate da Pobreza Rural, como o PCPR; *ii*) a ampliação e o fortalecimento de ações governamentais (federal, estadual e municipais), orientados para os desafios atuais do mercado de trabalho (informalidade e ausência de proteção social da parcela significativa da força de trabalho, baixo nível de remuneração, baixo nível de instrução e qualificação da mão de obra, presença do trabalho infantil e juvenil, entre outros); *iii*) e, finalmente, a disseminação dos serviços sociais básicos entre os trabalhadores e suas famílias, notadamente os serviços de educação e formação profissional de qualidade.

Ceará Minas Gerais Distrito Federal Santa Catarina Amazonas Piauí Paraná Amapá Pará Rio de Janeiro Sergipe
Rio Grande do Sul Rondônia Maranhão Goiás Espírito Santo Tocantins **Pernambuco** Alagoas Rio Grande do Norte Acre
Piauí Paraná Amapá Pará Rio de Janeiro Sergipe Ceará Minas Gerais Distrito Federal Santa Catarina Amazon
ntins **Pernambuco** Alagoas Rio Grande do Norte Acre Rio Grande do Sul Rondônia Maranhão Goiás Espírito San
Rio Paulo Mato Grosso do Sul Paraíba Bahia Mato Grosso São Paulo Mato Grosso do Sul Paraíba Bahia Mato Gros
Ceará Minas Gerais Distrito Federal Santa Catarina Amazonas Piauí Paraná Amapá Pará Rio de Janeiro Sergipe

PARTE III

RECONSTRUÇÃO DE CAPACIDADES GOVERNATIVAS ESTADUAIS NOS MARCOS DO FEDERALISMO ATUAL

GOVERNO FEDERAL: ATUAÇÃO RECENTE

O padrão de relacionamento do governo federal com as Unidades da Federação assumiu, na última década, novos contornos, ensejando a emergência de novo pacto federativo. Sendo este o ente federativo de maior capacidade de extração de recursos da sociedade, tornou-se crescentemente o principal elemento de desenho, implementação e financiamento das políticas públicas no país. Sua atuação tem se caracterizado pelo protagonismo não apenas no gasto em investimento – seja da administração pública seja de suas empresas estatais –, como também no gasto realizado na política social, principalmente em transferências de renda a famílias.

São considerados, para efeito da análise, dois grandes vetores de orientação possíveis para a atuação federal junto aos governos estaduais (e municipais). Um que se refere à dinâmica do investimento e visa à construção de trajetórias de investimento produtivo e/ou de infraestrutura em geral e, no caso, de Unidades da Federação em regiões de menor desenvolvimento, assim como objetiva redução de disparidades econômicas. E outro que se relaciona com a dinâmica do bem-estar das populações por meio do gasto público social.

Um mapeamento exaustivo desses vetores de atuação federal implicaria na obtenção de categorias bem mais numerosas do gasto público que a efetivamente possível no momento. Por exemplo, de um lado, no vetor do gasto em investimento, os dados de gastos federais em ciência, tecnologia e inovação para construção e manutenção da rede de escolas e institutos técnicos federais, entre outros, seriam bastante desejáveis. De outro lado, no vetor social, um grupo mais amplo de transferências sociais federais, como aposentadorias rurais, recursos do Programa de Agricultura Familiar (Pronaf) a pequenos agricultores, entre outros também seriam igualmente desejáveis.

Para análise da atuação federal no estado de Pernambuco, um conjunto mais restrito de informações sobre gastos federais – mas, ainda assim, bastante representativos para a compreensão dos vetores de atuação suscitados –, foi obtido e será objeto de discussão nas páginas a seguir. Destacam-se, de um lado, os investimentos previstos no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), os quais significam a convergência de ações de vários ministérios e órgãos do governo federal em áreas como infraestrutura de transportes, logística, comunicações etc.; e as fontes públicas de financiamento do investimento privado, como as do Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). De outro lado, as transferências de renda a famílias do Programa Bolsa Família; e as transferências a famílias dos Benefícios de Prestação Continuada (BPC).

Fato que deverá ficar claro com os dados desenvolvidos neste capítulo é a visível e crescente relevância da União nas transformações em curso na socioeconomia estadual. Para além dos aspectos benéficos da atuação federal nas Unidades da Federação em apoio ao seu desenvolvimento, deve-se reter, por sua vez, a própria incapacidade (ou baixa capacidade) do ente estadual para criar e financiar orientações estratégicas próprias para seus cidadãos dentro do quadro de moldura do federalismo brasileiro atual.

1 PAC: PROJETOS E INVESTIMENTOS

O PAC foi criado pelo governo federal em 2007 visando à retomada de investimentos em setores estruturantes da economia brasileira. Este programa, além de contemplar Unidades da Federação individualmente, também financia projetos de dimensão regional, em que mais de um estado é beneficiado. Na sua primeira versão, ainda em 2007, ele contemplava o montante de R\$ 503,9 bilhões para obras de infraestrutura logística, energética, social e urbana.

A menção a esse programa do governo federal é necessária, dada a importância que ele passou a desempenhar na coordenação da ação federal visando ao desenvolvimento econômico brasileiro. Com vultosos recursos previstos para a ampliação da infraestrutura social e econômica nacional, o impacto sobre as economias estaduais tem sido substancial. Para o estado de Pernambuco, em sua primeira fase (2007-2010), o PAC previu a aplicação do montante de R\$ 33,6 bilhões até 2010 e a articulação de mais R\$ 32,0 bilhões para o período pós-2010.

TABELA 1

Pernambuco: balanço dos investimentos do PAC para o período 2007-2010
(Em R\$ milhões)

Eixos	Empreendimentos exclusivos		Empreendimento de caráter regional	
	2007-2010	Pós-2010	2007-2010	Pós-2010
Logística	6.590,1	631,3	2.170,6	3.279,0
Energética	12.147,6	25.386,5	943,3	878,7
Social e Urbana	8.001,3	532,6	3.739,7	1.299,5
Total	26.739,1	26.550,4	6.853,6	5.457,2

Fonte: Brasil (2010).
Elaboração dos autores.

Em sua segunda etapa de realização, no governo Dilma Rousseff, em 2011, o PAC-2 foi lançado com a indicação de investimentos de R\$ 955,0 bilhões para o período 2011-2014 para o país como um todo. Os volumes alocados para Pernambuco também cresceram de maneira significativa nesta segunda fase, com planejados R\$ 55,62 bilhões para o período 2011-2014 e mais R\$ 15,77 bilhões pós-2014.

Tanto na primeira quanto na segunda fase do PAC, o setor de energia foi aquele em que mais recursos foram planejados para Pernambuco. Foram R\$ 12,1 bilhões inicialmente entre 2007-2010 e mais R\$ 31,1 bilhões para o horizonte do PAC-2 (tabelas 1 e 2). É neste ramo de atividade, energia, que se concentram os grandes empreendimentos estruturadores da economia de Pernambuco nesta década: uma refinaria de petróleo, uma siderurgia e um estaleiro naval.

TABELA 2
Pernambuco: todos os eixos – balanço dos investimentos do PAC no período 2011-2014
 (Em R\$ milhões)

Eixos	Empreendimentos exclusivos		Empreendimento de caráter regional	
	2011-2014	Pós-2014	2011-2014	Pós-2014
Transportes	3.369,53	50,00	3.575,70	-
Energia	31.127,52	7.013,94	5.338,91	6.955,40
Cidade Melhor	1.315,64	731,19	-	-
Comunidade Cidadã	277,18	-	-	-
Minha Casa, Minha Vida	2.654,37	424,94	-	-
Água e Luz para Todos	3.409,42	212,67	4.551,15	385,72
Total	42.153,66	8.432,74	13.465,76	7.341,12

Fonte: Brasil (2013b).
 Elaboração dos autores.

As tabelas de 3 a 8 desagregam as informações de cada eixo estratégico de investimentos. Fica evidente, realizando-se uma leitura geral, que as áreas em que o estado de Pernambuco passaria a ser mais beneficiado com recursos do PAC-2 foram: rodovias; geração de energia elétrica (hidrelétricas, eólicas e termelétricas); petróleo e gás; saneamento; mobilidade urbana; e habitação. De maneira particular, destacam-se os investimentos de R\$ 27,5 bilhões para a área de petróleo e gás em três projetos de alto vulto: a Refinaria Abreu e Lima (R\$ 21,1 bilhões), a Petroquímica Suape (R\$ 3,8 bilhões), e o Estaleiro Atlântico Sul (plataformas e sondas: R\$ 2,6 bilhões).

Se é verdade que os maiores investimentos estão concentrados na região litorânea do estado, principalmente na área do Complexo Industrial e Portuário de Suape, também é verdade que as ações do PAC-2 foram planejadas na sua componente infraestrutura social (habitação e saneamento) para contemplar diversos municípios no interior do estado.

Os investimentos em saneamento (tabela 6), por exemplo, no valor de R\$ 1,46 bilhão para o período 2011-2014, previam aplicações em obras variadas em 28 municípios do estado. São eles: Afogados da Ingazeira, Aliança, Arcoverde, Buíque, Cabo de Santo Agostinho, Camaragibe, Caruaru, Garanhuns, Goiana, Ipojuca, Itapetim, Jaboatão, Moreno, Olinda, Ouricuri, Palmares, Paulista,

Pesqueira, Petrolina, Recife, Salgueiro, Santa Cruz do Capibaribe, São Lourenço da Mata, Serra Talhada, Surubim, Tacaratu, Timbaúba e Venturosa.

Por sua vez, no eixo Minha Casa Minha Vida (tabela 7), com valor total de R\$ 2,66 bilhões, destaca-se a ação de urbanização de assentamentos precários (R\$ 1,28 bilhão), por meio de financiamentos de projetos de urbanização, assistência técnica, elaboração de planos locais de habitação e providões habitacionais conjugadas para o expressivo número de 116 municípios do estado (MPOG, 2013).

Portanto, fica evidente, com base nos balanços de aplicação de recursos analisados, que em diversas áreas infraestruturais relevantes da atuação do PAC, o estado de Pernambuco foi devidamente contemplado para receber expressivos investimentos federais.

TABELA 3
Pernambuco: PAC – balanço do período 2011-2014 (eixo Transportes)
(Em R\$ milhões)

Eixo Transportes	Empreendimentos exclusivos		Empreendimento de caráter regional	
	2011-2014	Pós-2014	2011-2014	Pós-2014
Rodovias	1.901,03	-	-	-
Ferrovias	-	-	3.250,70	-
Portos	292,01	50,00	325,00	-
Hidrovias	-	-	-	-
Aeroportos	24,60	-	-	-
Equipamentos para estradas vicinais	9,56	-	-	-
Marinha mercante	1.142,33	-	-	-
Total	3.369,53	50,00	3.575,70	-

Fonte: Brasil (2013b).
Elaboração dos autores.

TABELA 4
Pernambuco: PAC – balanço do período 2011-2014 (eixo Energia)
(Em R\$ milhões)

Eixo Energia	Empreendimentos exclusivos		Empreendimento de caráter regional	
	2011-2014	Pós-2014	2011-2014	Pós-2014
Geração de energia elétrica	3.378,70	-	303,60	248,40
Transmissão de energia elétrica	208,57	-	4.325,50	6.707,00
Petróleo e gás natural	27.540,25	7.013,94	307,04	-
Combustíveis renováveis	-	-	-	-
Geologia e mineração (CPRM)	-	-	402,77	-
Total	31.127,52	7.013,94	5.338,91	6.955,40

Fonte: Brasil (2013b).
Elaboração dos autores.

TABELA 5
Pernambuco: PAC – balanço do período 2011-2014 (eixo Cidade Melhor)
 (Em R\$ milhões)

Eixo Cidade Melhor	Empreendimentos exclusivos		Empreendimento de caráter regional	
	2011-2014	Pós-2014	2011-2014	Pós-2014
Saneamento	856,07	678,87	-	-
Prevenção em áreas de risco	191,21	52,32	-	-
Pavimentação	15,46	-	-	-
Mobilidade urbana	252,90	-	-	-
Total	1.315,64	731,19	-	-

Fonte: Brasil (2013b).
 Elaboração dos autores.

TABELA 6
Pernambuco: PAC – balanço do período 2011-2014 (eixo Comunidade Cidadã)
 (Em R\$ milhões)

Eixo Comunidade Cidadã	Empreendimentos exclusivos	
	2011-2014	Pós-2014
Unidade Básica de Saúde (UBS)	31,47	-
Unidade de Pronto Atendimento (UPA)	2,80	-
Creches e pré-escolas	80,38	-
Quadras esportivas nas escolas	115,77	-
Praças dos esportes e da cultura	46,76	-
Total	277,18	-

Fonte: Brasil (2013b).
 Elaboração dos autores.

TABELA 7
Pernambuco: PAC – balanço do período 2011-2014 (eixo Minha Casa, Minha Vida)
 (Em R\$ milhões)

Eixo Minha Casa, Minha Vida	Empreendimentos exclusivos	
	2011-2014	Pós-2014
Minha Casa, Minha Vida	245,99	-
Financiamento SBPE ¹	1.122,84	-
Urbanização de assentamentos precários	1.285,54	424,94
Total	2.654,37	424,94

Fonte: Brasil (2013b).
 Elaboração dos autores.
 Nota: ¹ SBPE: Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo.

TABELA 8
Pernambuco: PAC – balanço do período 2011-2014 (eixo Água e Luz para Todos)
 (Em R\$ milhões)

Eixo Água e Luz para Todos	Empreendimentos exclusivos		Empreendimento de caráter regional	
	2011-2014	Pós-2014	2011-2014	Pós-2014
Luz para Todos	80,61	-	-	-
Recursos hídricos	3.024,68	-	4.551,15	385,72
Água em áreas urbanas	304,13	212,67	-	-
Total	3.409,42	212,67	4.551,15	385,72

Fonte: Brasil (2013b).
 Elaboração dos autores.

2 FONTES DE FINANCIAMENTO DO INVESTIMENTO

Para além da capacidade do governo estadual em arremeter recursos próprios para o financiamento do investimento, duas fontes federais de recursos são alavancadoras do potencial econômico no território nacional. Uma é a dos desembolsos do BNDES para apoio a empreendimentos privados e estatais, e a outra se refere a recursos do Fundo Constitucional para o Desenvolvimento do Nordeste (FNE), gerenciados pelo Banco do Nordeste do Brasil (BNB). Ambas as fontes foram amplamente utilizadas para financiar políticas federais em Pernambuco.

No caso das fontes do BNDES e do FNE os recursos referem-se, majoritariamente, a crédito bancário ao setor privado (ou empresa estatal) para o financiamento de atividade produtiva e/ou infraestrutura. Destinam-se, pois, diretamente a acréscimo de oferta produtiva. São recursos federais que potencializam a limitada capacidade de investimento das esferas estaduais de governo no Brasil.

A série de dados para o período 2000-2012 traz evidências de que recursos do governo federal têm sido de grande importância para a expansão da capacidade de investimento no estado. De fato, dois padrões de comportamento das fontes federais de recursos são observáveis. Em um primeiro momento, ainda correspondendo à primeira metade da década (2000-2006), a recuperação dos montantes de recursos do FNE e do BNDES é visível, mas seu nível conjunto oscila entre 1 e 2% do produto interno bruto (PIB) estadual. Em valores constantes de 2012, a média anual esteve em R\$ 1,1 bilhão nesta fase.

Em um segundo momento, a partir de 2007, os recursos vão se avolumando e chegam a 3% do PIB neste ano. Depois de passar pelo excepcional montante de 18,5% do PIB em 2009, a sua média para os anos 2007-2012 consolidou-se em 5,7% do PIB estadual. A média anual de recursos para as duas fontes examinadas ficou em R\$ 6,3 bilhões nos anos 2007-2012.

O notável volume de recursos desembolsados pelo BNDES no ano de 2009 refere-se, em sua quase totalidade, a financiamento do investimento da refinaria da

Petrobras no estado. Neste mesmo ano o montante disponível por esta instituição de fomento em Pernambuco correspondeu a 59% do total alocado para a região Nordeste.

O estado de Pernambuco ficou marcado, irremediavelmente, no período 2000-2012, pelo aporte acumulado de R\$ 12,6 bilhões e R\$ 38,5 bilhões, respectivamente, proveniente do FNE e do BNDES. Somadas estas cifras atingiram o total de R\$ 51,1 bilhões no período, sendo que deste montante a parcela de R\$ 42,5 bilhões foi mobilizada no período mais recente, depois de 2007.

Fontes públicas de recursos em trajetória de expansão estão, pois, a colocar a economia pernambucana em um patamar superior de crescimento. A capacidade de imprimir estímulos ao PIB estadual mais que duplicou entre a primeira e a segunda metade do período estudado, passando de 3,1% na média anual do período 2000-2006 para 8,6% anuais do PIB entre 2007-2012. O governo federal, sem sombra de dúvida, teve papel preponderante para a viabilização, por meio dos recursos disponibilizados, das transformações atuais na economia pernambucana.

As mudanças em curso na estrutura produtiva estadual tendem a colocar a economia de Pernambuco em um novo patamar de renda e produto *per capita* tanto quanto irá exigir, para sua efetivação, investimentos maciços em formação de capital humano qualificado e em infraestrutura de transportes e logística por longo período adiante (tabelas 9 e 10).

TABELA 9
Pernambuco e Nordeste: contratações do FNE e desembolsos do BNDES (2000-2012)
 (Em R\$ milhões de 2012)

	Pernambuco			Nordeste		
	FNE	BNDES	Total	FNE	BNDES	Total
2000	244	828	1.072	1.871	7.390	9.261
2001	68	671	738	894	8.078	8.971
2002	32	956	988	658	8.270	8.928
2003	167	604	771	2.121	5.737	7.858
2004	737	568	1.305	6.055	4.670	10.726
2005	667	1.195	1.862	7.170	6.052	13.222
2006	843	903	1.745	7.261	7.250	14.512
2007	760	1.869	2.629	6.237	7.537	13.774
2009	1.237	2.153	3.390	10.563	9.970	20.533
2009	1.697	15.886	17.583	11.224	26.913	38.136
2010	1.844	4.784	6.628	12.194	19.394	31.589
2011	1.473	4.847	6.320	11.684	19.771	31.455
2012	2.837	3.208	6.045	11.970	21.048	33.018
Total	12.607	38.471	51.078	89.902	152.081	241.983

Fonte: Fundos Constitucionais de Financiamento – Ministério da Integração Nacional e Relatório anual do BNDES (vários números).
 Elaboração dos autores.

TABELA 10
Pernambuco e Nordeste: contratações do FNE e desembolsos do BNDES – proporção do PIB (2000-2012)
 (Em %)

	Pernambuco			Nordeste		
	FNE	BNDES	Total	FNE	BNDES	Total
2000	0,4	1,2	1,6	0,5	1,9	2,4
2001	0,1	0,9	1,0	0,2	2,0	2,3
2002	0,0	1,3	1,3	0,2	2,0	2,1
2003	0,2	0,8	1,1	0,5	1,4	2,0
2004	1,0	0,7	1,7	1,4	1,1	2,5
2005	0,8	1,5	2,3	1,6	1,4	3,0
2006	1,0	1,1	2,1	1,6	1,6	3,1
2007	0,9	2,1	3,0	1,3	1,5	2,8
2009	1,3	2,3	3,7	2,0	1,9	3,8
2009	1,8	16,7	18,5	2,1	5,0	7,2
2010	1,7	4,5	6,2	2,1	3,4	5,5
2011	1,3	4,3	5,6	2,0	3,4	5,4
2012	2,5	2,8	5,3	2,0	3,6	5,6

Fonte: Fundos Constitucionais de Financiamento – Ministério da Integração Nacional e Relatório anual do BNDES (vários números).
 Elaboração dos autores.

3 A AÇÃO DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA DO GOVERNO FEDERAL

3.1 O Programa Bolsa Família (PBF)

A ação reparadora do governo federal no sentido de redução da pobreza tem tido impacto relevante no estado de Pernambuco, seja em termos do número de famílias beneficiadas, seja em termos dos montantes de recursos transferidos.

Desde 2003, quando o PBF foi criado, por meio da unificação das várias modalidades já existentes de transferências de renda às famílias, sua expansão no território nacional foi muito expressiva. Partindo de 6,5 milhões de famílias em 2004, em 2012 o PBF já atinge 13,9 milhões de famílias em todo o país.

Na região Nordeste, onde o número de pobres é acentuadamente o mais elevado do país, o número de família beneficiadas pelo PBF chega à metade do total nacional de famílias alistadas no programa: são 7,0 milhões de famílias em 2012, correspondendo a 50,7% do total nacional.

Em Pernambuco, o número de famílias beneficiadas tem sido crescente no período, com sua participação no total nacional saindo de 7,9% (519 mil) das

famílias, em 2004, para 8,3% (1,15 milhão), em 2012. O número de famílias com benefícios do PBF, na verdade, dobrou no estado durante a vigência do programa.

O volume de recursos recebido pelas famílias beneficiárias passou de R\$ 748 milhões em 2004, cruzou o patamar de R\$ 1,0 bilhão em 2007, e atingiu R\$ 1,7 bilhão em 2012 (valores constantes de 2012).

TABELA 11
Pernambuco, Nordeste e Brasil: benefícios do PBF (2004-2012)
(Em R\$ milhões de 2012)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
PE	748	825	932	1.056	1.186	1.291	1.373	1.544	1.757
NE	5.260	5.605	6.136	6.732	7.389	8.007	8.544	9.473	10.862
BR	9.460	10.790	11.714	12.751	13.865	15.189	16.197	18.288	21.157
PE/NE (%)	14,2	14,7	15,2	15,7	16,1	16,1	16,1	16,3	16,2
PE/BR (%)	7,9	7,6	8,0	8,3	8,6	8,5	8,5	8,4	8,3

Fonte: Brasil (2013a).

TABELA 12
Pernambuco, Nordeste e Brasil: benefícios do PBF (2004-2012)
(Em % do PIB estadual)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
PE	1,0	1,0	1,1	1,2	1,3	1,4	1,3	1,4	1,6
NE	1,2	1,3	1,3	1,4	1,4	1,5	1,5	1,6	1,8
BR	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,5

Fonte: Brasil (2013a).

TABELA 13
Pernambuco, Nordeste e Brasil: número de famílias beneficiárias do PBF (2004-2012)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
PE	519	634	861	906	882	1.036	1.045	1.116	1.151
NE	3.320	4.246	5.443	5.574	5.445	6.208	6.455	6.826	7.049
BR	6.572	8.700	10.966	11.043	10.558	12.371	12.778	13.352	13.902
PE/NE (%)	15,6	14,9	15,8	16,3	16,2	16,7	16,2	16,3	16,3
PE/BR (%)	7,9	7,3	7,8	8,2	8,3	8,4	8,2	8,4	8,3

Fonte: Brasil (2013a).
Elaboração dos autores.

A aplicação desses recursos federais em cada localidade em que ele é recebido tem impactos positivos sobre o bem-estar das famílias receptoras e também sobre as economias locais em que a renda é gasta. Deste modo, as transferências a título de redução da pobreza tendem a ter reverberações também sobre as finanças estaduais, na medida em que parte se transforma em Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). De outro lado, tais recursos, por se constituírem em ação federal para famílias nos estados, permitem que os governos estaduais possam canalizar alternativamente seus recursos escassos para realizarem outras despesas estratégicas estaduais. Deste modo, a ação transferidora de renda às famílias feita pela União contribui diretamente para o bem-estar das famílias envolvidas e indiretamente para a melhoria da arrecadação própria dos governos estaduais, permitindo que estes venham a dar usos diversos a seus recursos estratégicos.

No caso dos montantes recebidos em Pernambuco, pode-se adiantar que os R\$ 1,7 bilhões destinados ao estado pelo governo federal, em 2012, correspondem a 65,3% do conjunto da despesa estadual total na área de educação, cultura e desporto neste mesmo ano, conforme dados apresentados na próxima subseção deste capítulo. Ou, ainda, se se compara toda a despesa de capital do governo estadual nas áreas sociais (R\$ 963,2 milhões) – educação, cultura e desporto; saúde; saneamento; habitação e urbanismo; trabalho; e direitos da cidadania – com o valor do PBF em 2012, se verá que aquela despesa de capital corresponde a apenas a pouco mais de metade (56,4%) do valor repassado pelo programa federal de transferências de renda para, unicamente, o propósito de mitigação da pobreza.

Não é, portanto, pequena a importância desta modalidade de recursos federais visando ao combate à miséria e à pobreza no estado, especialmente quando comparadas em relação às despesas próprias do governo estadual em áreas sociais.

3.2 Benefícios de Prestação Continuada (BPC)

Outro mecanismo da política nacional de assistência e previdência regulado pela Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) e com impacto sobre o bem-estar de indivíduos e famílias pobres é o Benefício de Prestação Continuada (BPC). Na agenda da política nacional de assistência social, o BPC é

um benefício individual, não vitalício e intransferível, que assegura a transferência mensal de 1 (um) salário mínimo ao idoso, com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais, e à pessoa com deficiência, de qualquer idade, com impedimentos de longo prazo, de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas. Em ambos os casos, devem comprovar não possuir meios de garantir o próprio sustento, nem tê-lo provido por sua família. A renda mensal familiar *per capita* deve ser inferior a $\frac{1}{4}$ (um quarto) do salário mínimo vigente.¹

1. Informação obtida no sítio eletrônico do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Disponível em: <<http://goo.gl/AWKfNm>>. Acesso em: 10 jul. 2014.

Somado ao benefício do PBF, seu impacto no sentido do reforço do orçamento familiar de cidadãos mais pobres tem sido considerável. Em Pernambuco o número de beneficiários em 2012 foi de 260,9 mil pessoas e, em 2004, era de 153,7 mil. O montante de benefícios pagos que, em 2004, atingiu R\$ 763 milhões, foi multiplicado por 2,6 chegando, em 2012, a R\$ 1,9 bilhão (valores em reais de 2012). Enquanto o número de beneficiados cresce em 107,2 mil (69,7%) entre o início e o ano final do período, o valor dos benefícios quase triplica, aumentando em R\$ 1,2 bilhão (159,3%).

Seu impacto no PIB estadual já se aproxima de 1,8% do PIB em 2012 sendo, para um número menor de beneficiários, até mesmo maior que o PBF.

TABELA 14
Pernambuco, Nordeste e Brasil: BPC (2004-2012)
 (Em R\$ milhões de 2012)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
PE	763,0	886,1	1.056,5	1.167,6	1.279,1	1.433,4	1.582,1	1.746,5	1.979,1
NE	3.676,2	4.335,9	5.233,8	5.859,1	6.435,9	7.324,0	8.113,2	8.658,8	9.899,3
BR	9.920,2	11.974,6	14.570,4	16.354,7	18.020,5	20.561,6	22.655,3	24.076,1	27.434,7
PE/NE (%)	20,8	20,4	20,2	19,9	19,9	19,6	19,5	20,2	20,0
PE/BR (%)	7,7	7,4	7,3	7,1	7,1	7,0	7,0	7,3	7,2

Fonte: Brasil (2013a).
 Elaboração dos autores.

TABELA 15
Pernambuco, Nordeste e Brasil: BPC – proporção dos PIBs estadual, regional e nacional (2004-2012)
 (Em %)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
PE	1,0	1,1	1,3	1,3	1,4	1,5	1,5	1,6	1,8
NE	0,9	1,0	1,1	1,2	1,2	1,4	1,4	1,5	1,7
BR	0,3	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6

Fonte: Brasil (2013a).
 Elaboração dos autores.

TABELA 16
Pernambuco, Nordeste e Brasil: número de beneficiários do BPC (2004-2012)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
PE	153,7	167,1	178,1	192,0	206,9	220,9	237,2	249,3	260,9
NE	752,2	822,0	887,9	959,9	1.046,6	1.129,9	1.221,0	1.294,7	1.363,3
BR	2.061,0	2.277,4	2.477,5	2.680,8	2.934,5	3.166,8	3.401,5	3.595,3	3.771,8
PE/NE (%)	20,4	20,3	20,1	20,0	19,8	19,6	19,4	19,3	19,1
PE/BR (%)	7,5	7,3	7,2	7,2	7,0	7,0	7,0	6,9	6,9

Fonte: Brasil (2013a).
 Elaboração dos autores.

3.3 PBF e BPC: o impacto conjunto da ação social federal

Pode-se, neste momento, realizar uma avaliação conjunta desses dois instrumentos de política social federal quanto ao seu impacto para o atendimento de cidadãos pernambucanos em situações de miséria ou de pobreza.

Segundo os dados apresentados nas tabelas 17, 18 e 19, destaca-se o número de beneficiários da ação da política social federal com 673 mil pessoas receptoras de benefícios em 2004 e uma expansão subsequente até o ano de 2012, quando atingiu o número de 1,4 milhão de pessoas. Em termos da população total do estado esses números, na verdade, representam o seguinte: em 2004, o número de beneficiários correspondia a 8,0% da população total estimada para o estado (segundo o IBGE, 8.323.911 pessoas); em 2012, o percentual de beneficiários aumentou para 15,8% da população estimada para este ano, de 8.931.028 pessoas.

Os montantes conjuntos de recursos de R\$ 1,5 bilhão em 2004 e R\$ 3,7 bilhões em 2012 correspondem, respectivamente, a 2,0% e 3,3% do PIB estadual. Sob qualquer perspectiva de análise tais recursos significam aportes de grande relevância para, além do seu caráter original de apoio a cidadãos carentes, a expansão da demanda agregada na economia estadual. São valores, os desta ação social conjunta em 2012, por exemplo, superiores ao volume de crédito disponibilizado pelo FNE para atividades produtivas no estado no mesmo ano. São também superiores aos recursos públicos do orçamento estadual destinados à rubrica de investimento em 2012 (tabelas 17, 18 e 19).

TABELA 17
Pernambuco, Nordeste e Brasil: benefícios pagos do PBF e do BPC (2004-2012)
(Em R\$ milhões de 2012)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
PE	1.510,8	1.711,2	1.988,8	2.223,2	2.465,4	2.724,1	2.955,2	3.290,9	3.736,4
NE	8.936,3	9.940,6	11.369,9	12.591,5	13.825,4	15.331,2	16.657,5	18.131,8	20.761,4
BR	19.380,1	22.765,0	26.284,1	29.106,1	31.885,7	35.750,9	38.852,0	42.364,1	48.591,9
PE/NE (%)	16,9	17,2	17,5	17,7	17,8	17,8	17,7	18,1	18,0
PE/BR (%)	7,8	7,5	7,6	7,6	7,7	7,6	7,6	7,8	7,7

Fonte: Brasil (2013a).
Elaboração dos autores.

TABELA 18
Pernambuco, Nordeste e Brasil: benefícios pagos do PBF e do BPC – proporção do PIB
(2004-2012)
(Em %)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
PE	2,0	2,1	2,4	2,5	2,7	2,9	2,8	3,0	3,3
NE	2,1	2,2	2,4	2,6	2,6	2,9	2,9	3,1	3,5
BR	0,6	0,7	0,7	0,8	0,8	0,9	0,9	1,0	1,1

Fonte: Brasil (2013a).
Elaboração dos autores.

TABELA 19
Pernambuco, Nordeste e Brasil: número de beneficiários do PBF e do BPC (2004-2012)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
PE	673	801	1.039	1.098	1.088	1.257	1.282	1.365	1.412
NE	4.073	5.068	6.330	6.534	6.492	7.337	7.676	8.121	8.412
BR	8.633	10.978	13.443	13.724	13.492	15.538	16.180	16.948	17.674
PE/NE (%)	16,5	15,8	16,4	16,8	16,8	17,1	16,7	16,8	16,8
PE/BR (%)	7,8	7,3	7,7	8,0	8,1	8,1	7,9	8,1	8,0

Fonte: Brasil (2013a).
 Elaboração dos autores.

4 BALANÇO DA AÇÃO FEDERAL EM POLÍTICAS E INSTRUMENTOS ESCOLHIDOS

A investigação da ação federal no estado de Pernambuco ao longo do período 2000-2012 mostrou um quadro bastante promissor de transferências de recursos com vistas ao desenvolvimento. De um lado, as fontes de financiamento do crédito ao investimento produtivo representadas pelos desembolsos do FNE e do BNDES, os quais se destinam à ampliação de capacidade produtiva, atingiram um total acumulado de R\$ 51 bilhões. Os recursos ganham robustez a partir de 2008, quando ultrapassam a linha de R\$ 1 bilhão anual. Nos últimos três anos da série (2010-2012) os valores anuais têm ficado na marca dos R\$ 6 bilhões.

De outro lado, os recursos de ações escolhidas da política social, o PBF e o BPC, os quais se destinam à aplicação diversa da anterior, também tiveram grande incremento em Pernambuco. São recursos destinados à ajuda a cidadãos em situação de vulnerabilidade social (pobreza e situação de deficiência física ou mental), se transformando, portanto, em ampliação do consumo (demanda agregada) no estado. Tais recursos somaram de maneira acumulada entre 2004 e 2012 o correspondente a R\$ 22,6 bilhões (tabela 20).

Somadas as duas fontes de recursos – aqui denominadas de recursos à atividade produtiva (FNE e BNDES) e à política social (PBF e BPC) –, o governo federal operou a transferência de R\$ 73,7 bilhões entre 2000 e 2012 para Pernambuco. Em 2004, ano em que há dados disponíveis para todas as variáveis escolhidas, permitindo, desse modo, uma comparação mais fidedigna da ação governamental, as duas fontes orientadoras de recursos (oferta e demanda agregadas) correspondiam a 3,7% do PIB estadual; em 2012, a mesma proporção atingiu o patamar de 8,6% do seu PIB (tabela 21).

Em suma, o governo federal passou a ter uma ação mais preponderante, ora em termos de recursos, ora em termos de raios de atuação de políticas setoriais e sociais, no estado e na região na segunda metade da década do que

no período anterior. Configurou-se, na verdade, uma mudança de orientação estratégica para o desenvolvimento regional e para a relação federativa instituída junto a governos estaduais, por meio da ampliação do investimento público. O governo federal reconhece a necessidade de atuar em duas frentes: uma que tem a ver com as políticas sociais universais e voltadas a pessoas (*place-neutral approach*) necessárias para a redução da miséria e desigualdade; e outra que corresponde ao reconhecimento de que a intervenção estatal visando à modificação estrutural de uma dada economia é necessária; caso contrário, a contar apenas com acréscimos marginais ao longo do tempo – sem uma mudança substantiva nos patamares de investimento – esta economia tende a continuar em situação de atraso (*place-based approach*).

Junto com esse padrão mais robusto de inversões públicas, de elevados benefícios para a economia estadual, definiu-se, contudo, no Brasil um *modus operandi* de relações federativas em que os governos estaduais se tornam meros executores de políticas centralmente definidas (Monteiro Neto, 2014a). Este padrão de relações federativas em curso cobra seu preço: em ambiente de ampliadas demandas democráticas por parte dos cidadãos, os governos subnacionais tendem a se ver em posição de elevada e crescente submissão frente ao governo federal para a realização de quaisquer negociações políticas visando à obtenção de recursos públicos. Conflitos de interesses tendem a surgir com mais frequência e se tornam mais acirrados em cenário de redução do nível de atividade econômica geral do país.

TABELA 20

Pernambuco: ações do governo federal no incentivo à atividade econômica – FNE e BNDES – e na política social – PBF e BPC (2000-2012)
(Em R\$ milhões de 2012)

	Pernambuco						Total (A + B)
	Política de crédito			Política social			
	FNE	BNDES	Subtotal (A)	PBF	BPC	Subtotal (B)	
2000	244	828	1.072	-	-	-	1.072
2001	68	671	738	-	-	-	738
2002	32	956	988	-	-	-	988
2003	167	604	771	-	-	-	771
2004	737	568	1.305	748	763	1.511	2.816
2005	667	1.195	1.862	825	886	1.711	3.574
2006	843	903	1.745	932	1.057	1.989	3.734
2007	760	1.869	2.629	1.056	1.168	2.223	4.853
2008	1.237	2.153	3.390	1.186	1.279	2.465	5.856
2009	1.697	15.886	17.583	1.291	1.433	2.724	20.308
2010	1.844	4.784	6.628	1.373	1.582	2.955	9.583
2011	1.473	4.847	6.320	1.544	1.747	3.291	9.611
2012	2.837	3.208	6.045	1.757	1.979	3.736	9.781
Total	12.607	38.471	51.078	10.713	11.893	22.606	73.684

Fonte: Fundos Constitucionais de Financiamento/MI; BNDES; Brasil (2013a).
Elaboração dos autores.

TABELA 21

Pernambuco: ações do governo federal no incentivo à atividade econômica (FNE e BNDES) e na política social (PBF e BPC) – proporção do PIB (2000-2012)
(Em %)

	Pernambuco						Total (A +B)
	Política de crédito			Política social			
	FNE	BNDES	Subtotal (A)	PBF	BPC	Subtotal (B)	
2000	0,4	1,2	1,6	-	-	-	1,6
2001	0,1	0,9	1,0	-	-	-	1,0
2002	0,0	1,3	1,3	-	-	-	1,3
2003	0,2	0,8	1,1	-	-	-	1,1
2004	1,0	0,7	1,7	1,0	1,0	2,0	3,7
2005	0,8	1,5	2,3	1,0	1,1	2,1	4,5
2006	1,0	1,1	2,1	1,1	1,3	2,4	4,5
2007	0,9	2,1	3,0	1,2	1,3	2,5	5,5
2008	1,3	2,3	3,7	1,3	1,4	2,7	6,3
2009	1,8	16,7	18,5	1,4	1,5	2,9	21,3
2010	1,7	4,5	6,2	1,3	1,5	2,8	8,9
2011	1,3	4,3	5,6	1,4	1,6	3,0	8,6
2012	2,5	2,8	5,3	1,6	1,8	3,3	8,6

Fonte: Fundos Constitucionais de Financiamento/MI; BNDES; Brasil (2013a).
Elaboração dos autores.

GOVERNO ESTADUAL: CAPACIDADES FISCAIS E INSTITUCIONAIS

A reflexão sobre as finanças públicas estaduais que se desdobra neste capítulo visa dois objetivos. Primeiro, avaliar o comportamento das finanças frente à conjuntura econômica mais geral com que elas se deparam. E, segundo, avaliar a orientação dada à utilização dos recursos fiscais no sentido da criação de capacidades institucionais para a elaboração de estratégias governamentais de desenvolvimento.

1 FINANÇAS PÚBLICAS: COMPORTAMENTO RECENTE (2000-2012)

1.1 Receitas estaduais

A análise dos dados das receitas estaduais permite detectar uma expansão contínua em termos reais do conjunto das receitas do estado no período. Desconsidere-se inicialmente o ano 2000, em que aparece um nível de receita muito alto por conta de um evento excepcional referente à alienação de bens que é, na verdade, receita de privatização de empresa pública de fornecimento de energia elétrica (Companhia Energética de Pernambuco – Celpe). Segundo fontes da imprensa local da época, o valor da operação para alienação da maior empresa do estado teria girado em torno de US\$ 1,0 bilhão, ou R\$ 2,2 bilhões naquele ano. Valores obtidos no balanço geral do estado estimam que o montante se aproxima de R\$ 5,6 bilhões, conforme tabela 73.

Nos anos de 2001 e 2002, as receitas correntes estaduais permanecem sem alteração: nem o imposto sobre circulação de mercadorias e serviços (ICMS), nem o imposto sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA) foram capazes de gerar recursos ao Tesouro estadual em montantes mais elevados, talvez evidenciando que o gasto em investimento com os recursos da privatização não tinha, nestes dois anos, ainda produzido efeito multiplicador de monta sobre a economia estadual.

Em termos da proporção no produto interno bruto (PIB) estadual, o conjunto de receitas correntes de impostos ICMS + IPVA somou 8,7% na média no período 2000-2006 e 9,5% na média no período 2007-2012. O aumento mais visível está nas Outras Receitas Correntes (ORCs), que passam da média de 4,5% do PIB na primeira metade da década para a média de 7,7% do PIB no período posterior. São receitas que correspondem a transferências da União para o estado a título, entre outros, de recursos para financiamento de despesas do Sistema Único de Saúde (SUS).

O que vem explicar a expansão das receitas totais é a trajetória vigorosa do item ORCs. Os valores partem da média de R\$ 1,2 bilhão, no triênio 2000-2002, para R\$ 4,9 bilhões no triênio 2003-2005. Ou, de maneira mais ampla, da média de R\$ 3,1 bilhões no período 2000-2005, para a nova média de R\$ 7,4 bilhões no período posterior, de 2006-2012 (tabela 1).

Ao longo de todo o período constata-se a recuperação do nível de receitas estaduais em taxas superiores à da economia. Entre 2001 e 2006, a taxa média anual foi de 6,5% ao ano (a.a.) e nos anos posteriores, de 2007-2012, chegou a 7,1% a.a. A proporção da receita total no PIB estadual aumentou o equivalente a seis pontos percentuais, passando de 14%, na média de 2001-2012, para 20,2% entre 2011 e 2012 (tabela 2).

TABELA 1
Pernambuco: receita total consolidada (2000-2012)
(Em R\$ de 2012)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Receita total (1+2)	17.470	10.978	11.148	12.501	13.640	15.123	16.045	16.604	18.809	19.658	21.992	22.381	25.047
1) Receitas correntes	10.987	10.090	10.413	12.064	13.236	14.781	15.616	16.275	18.080	17.635	19.420	21.271	21.907
ICMS	6.263	5.850	5.972	5.824	6.253	6.825	7.241	7.571	8.014	8.144	9.357	10.247	10.468
IPVA	289	270	239	277	296	321	351	385	417	453	461	508	564
FPE	2.929	2.879	3.043	2.783	2.847	3.298	3.431	3.738	4.247	3.790	3.800	4.368	4.275
ICD	13	11	12	-	-	-	-	-	20	24	44	43	52
Dívida ativa tributária	-	-	-	-	-	-	-	-	28	42	26	46	33
Outras receitas correntes	1.493	1.080	1.148	4.276	4.984	5.609	5.929	6.173	7.280	7.231	7.961	8.551	9.014
Transferência ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB)	-	-	-	-1.096	-1.144	-1.272	-1.334	-1.593	-1.926	-2.051	-2.230	-2.490	-2.499
2) Receitas de capital	6.483	888	735	437	403	341	429	329	729	2.023	2.572	1.110	3.140
Alienação de bens	5.612	193	32	-	5	10	79	1	4	21	5	1	7
Operações de crédito	77	68	65	58	121	102	99	113	279	1.348	750	545	2.310
Transferências de capital	191	229	532	-	-	-	-	-	370	432	997	556	746
Outras receitas de capital	603	398	106	379	277	230	250	214	75	221	820	8	77

Fonte: Pernambuco ([s.d.]).
Elaboração dos autores.

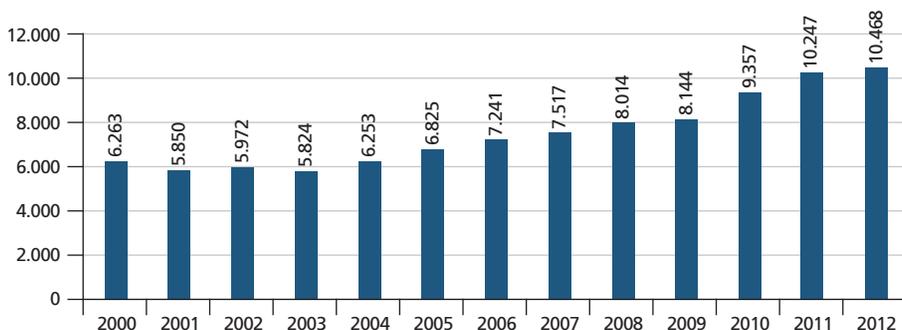
TABELA 2
Pernambuco: receita total e suas modalidades como proporção do PIB (2000-2012)
 (Em %)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Receita total (1+2)	25,3	15,4	15,0	17,1	18,0	19,0	19,3	18,9	20,4	20,7	20,5	21,3	23,2
1) Receitas correntes	15,9	14,1	14,0	16,5	17,5	18,6	18,8	18,5	19,6	18,5	18,1	20,2	20,3
ICMS	9,1	8,2	8,0	8,0	8,2	8,6	8,7	8,6	8,7	8,6	8,7	9,7	9,7
IPVA	0,4	0,4	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,4	0,5	0,5
FPE	4,2	4,0	4,1	3,8	3,8	4,1	4,1	4,3	4,6	4,0	3,5	4,1	4,0
ICD	0,0	0,0	0,0	-	-	-	-	-	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Dívida ativa tributária	-	-	-	-	-	-	-	-	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Outras receitas correntes	2,2	1,5	1,5	5,9	6,6	7,0	7,1	7,0	7,9	7,6	7,4	8,1	8,3
Transferência ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB)	-	-	-	-1,5	-1,5	-1,6	-1,6	-1,8	-2,1	-2,2	-2,1	-2,4	-2,3
2) Receitas de capital	9,4	1,2	1,0	0,6	0,5	0,4	0,5	0,4	0,8	2,1	2,4	1,1	2,9
Alienação de bens	8,1	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Operações de crédito	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,3	1,4	0,7	0,5	2,1
Transferências de capital	0,3	0,3	0,7	-	-	-	-	-	0,4	0,5	0,9	0,5	0,7
Outras receitas de capital	0,9	0,6	0,1	0,5	0,4	0,3	0,3	0,2	0,1	0,2	0,8	0,0	0,1

Fonte: Pernambuco ([s.d.]).
 Elaboração dos autores.

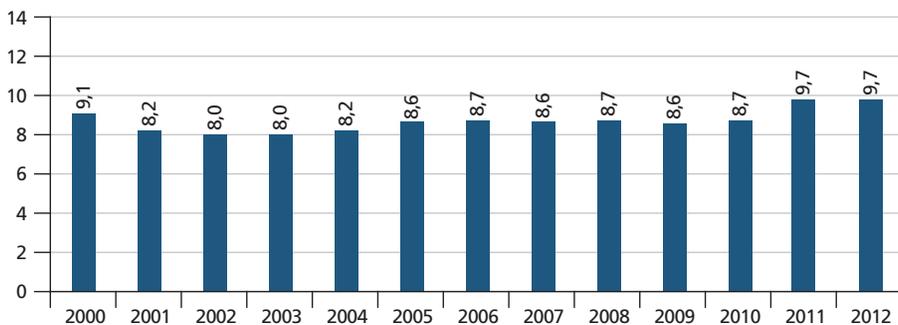
A arrecadação do mais importante imposto da esfera estadual de governo, o ICMS, também apresentou trajetória de ganhos, contribuindo para a expansão das receitas totais. Partindo de uma situação de queda no período 2001-2003, quando ficou abaixo dos R\$ 6 bilhões atingidos em 2000, a arrecadação volta a apresentar crescimento contínuo a partir de 2004 até 2012. Neste último ano seu valor atingiu R\$ 10,5 bilhões, equivalente a 41,8% da receita total do estado e a 9,7% do seu PIB (gráficos 1 e 2).

GRÁFICO 1
Pernambuco: arrecadação do ICMS (2000-2012)
 (Em R\$ de 2012)



Fonte: Balanço geral do estado (vários números) – Sefaz-PE.
 Elaboração dos autores.

GRÁFICO 2
Pernambuco: ICMS como proporção do PIB (2000-2012)
 (Em %)



Fonte: Balanço geral do estado (vários números) – Sefaz-PE.
 Elaboração dos autores.

1.2 Despesas estaduais

Constata-se aqui que as despesas totais se expandem em termos reais ao longo de todo o período e, como se verá mais detidamente, houve uma melhoria na capacidade de gasto no estado, em particular no gasto em investimento.

No conjunto das despesas correntes o crescimento observado é vigoroso, fazendo o montante saltar da média anual de R\$ 11,4 bilhões no período 2000-2005 para a média de R\$ 17,4 bilhões nos anos subsequentes (2006-2012).

Houve apenas uma queda real no ano de 2003 (em relação ao ano anterior) que pode ser atribuída à elevada contração da economia nacional em função do ajuste fiscal e monetário do primeiro ano do governo Lula no Executivo federal, sendo, entretanto, revertida no ano seguinte (tabela 3).

O subitem de despesas referente ao pessoal e a encargos sociais se elevou da média anual de R\$ 6,5 bilhões, na primeira metade da década (2000-2005), para a média de R\$ 9,7 bilhões no período 2006-2012.

Quando as despesas de capital são investigadas percebe-se um comportamento para seu principal componente, a despesa de investimento, que aponta para uma média anual mais elevada nos três primeiros anos da década (2000-2002): de R\$ 1,5 bilhão cai, em seguida, para a média anual de R\$ 803 milhões entre 2003 e 2008 e volta a se expandir para o patamar médio anual de R\$ 1,9 bilhão entre 2009 e 2012.

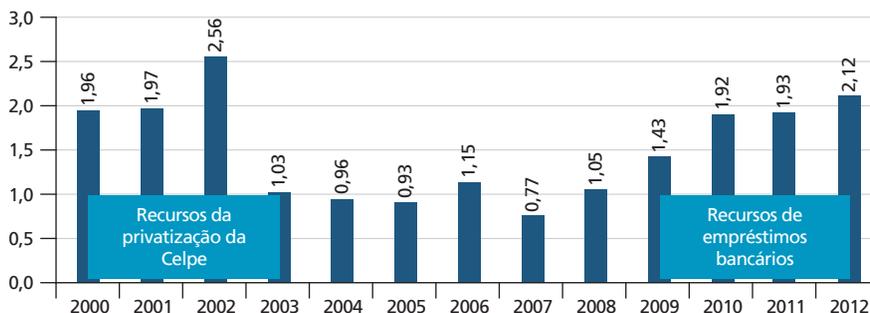
Sobressai a constatação de dois momentos de expansão do investimento: um no início da década de 2000-2001 e outro já no fim da mesma, a partir de 2009-2012; no intervalo intermediário, correspondente aos anos de 2002-2008, consolidou-se uma situação de baixa na realização das inversões. A natureza dos dois ciclos mais visíveis do investimento visualizados é, entretanto, distinta, embora os recursos envolvidos sejam, em termos reais, aproximados. No ciclo do investimento do início da década a despesa de investimento foi financiada majoritariamente por venda de ativos da Celpe (privatização) em 1999, o que permitiu a execução da despesa nos anos de 2000, 2001 e 2002, como pode-se ver na tabela 3 e no gráfico 3.

No ciclo atual (2009-2012), contudo, o investimento tem sido possibilitado pela ampliação da receita corrente, principalmente do principal tributo estadual, o ICMS, mas, principalmente, por operações de crédito junto ao sistema financeiro público nacional – Caixa Econômica Federal (CEF), Banco do Brasil (BB), e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) – e organismos multilaterais (Banco Mundial e Banco Interamericano).

No gráfico 3, os dados de participação da despesa em investimento (exceto inversões financeiras) como proporção do PIB estadual entre 2000 e 2012 fazem uma curva em forma de “U”. Os investimentos são elevados no início da década (2000-2002) e no final (2009-2012) com a verificação de uma situação de calmaria (um vale) no período intermédio, quando o investimento ficou na média anual de 1,0% do PIB.

GRÁFICO 3

Pernambuco: gastos em investimento como proporção do PIB (2000-2012)
(Em %)



Fonte: Balanço geral do estado (vários números) – Sefaz-PE
Elaboração dos autores.

Cabe uma reflexão sobre esse período de estabilidade do investimento em torno de um patamar de 1% do PIB estadual. Seria este patamar a situação padrão de gasto em investimento do governo estadual na ausência de condições excepcionais, como a privatização de ativos no início da década de 2000 ou a tomada de empréstimos externos no seu final? Em outros termos, as condições estruturais (sociais, econômicas e institucionais) que definem as finanças estaduais em Pernambuco são tais que o nível de investimento público estadual somente poderá se expandir pela presença de condições excepcionais ao fluxo corrente de recursos?

Esses questionamentos pretendem, na verdade, especular sobre qual seria a trajetória mais estável da capacidade de investimento por parte do governo estadual em situações de calma institucional e previsibilidade de receitas. É possível imaginar que cada novo ciclo de investimento gera condições para que a trajetória média, em um período imediatamente posterior da capacidade de investimento, se torne mais robusta?

Nos anos que antecederam a privatização da Celpe e de parte da Companhia Pernambucana de Saneamento (Compesa) o investimento estadual estava em nível muito baixo. Segundo dados do balanço das contas do estado, a despesa de investimento (exceto inversões financeiras) mostrou-se da seguinte maneira: R\$ 309,6 milhões (0,46% do PIB estadual) em 1997; R\$ 359,7 milhões (0,53% do PIB estadual) em 1998; e R\$ 310,4 milhões (0,46% do PIB estadual) em 1999. Este foi um período muito difícil da economia brasileira, pois coincidiu com a renegociação da dívida dos estados com o governo federal, que impôs ajustamento forte nas despesas estaduais, ao mesmo tempo em que, do lado das

receitas, houve pouco crescimento decorrente do cenário econômico nacional de graves crises financeiras. É possível, então, imaginar que os níveis de investimento entre 1997 e 1999, de próximo a ½% do PIB estadual, não sejam o padrão histórico e que este esteja, na verdade, mais próximo de 1% do PIB.

Decorre, então, que o volume de gasto em investimento do ciclo 2000-2002, depois de sua efetiva realização, teria tido um efeito multiplicador relativamente fraco sobre a economia pernambucana, uma vez que o nível de investimento teria retornado para seu padrão habitual (em torno de 1% do PIB) entre 2003 e 2008.

Indo adiante na reflexão sobre a capacidade de investimento estadual, quais são as condições que permitem vislumbrar que após o ciclo recente de expansão do investimento (2009-2012) lastreado em endividamento a trajetória do investimento não reverterá para o seu padrão habitual? Poderá, de maneira crescente, o governo estadual acompanhar as demandas por investimento em infraestrutura de logística, saneamento, comunicações e de formação de mão de obra para atender às volumosas exigências do investimento privado ora em curso?

Essas são questões ainda sem respostas, mas que especulam sobre as escolhas que envolvem cada ciclo de investimento, sua capacidade de criar mudanças estruturais e de fortalecer a base social e econômica do estado. As decisões, por determinados estilos de desenvolvimento, tomadas por cada administração estadual, por certo devem ser compreendidas dentro do ambiente que as cercam – a situação da economia nacional e as perspectivas de atração de investimentos privados são muito relevantes, por exemplo – entretanto, sabendo-se que no caso de Pernambuco a trajetória da situação social ainda se encontra muito aquém dos níveis médios já atingidos pelo restante do país, tais decisões estão levando em devida consideração a urgência e a relevância para que os investimentos sejam capazes de acelerar a melhoria dos indicadores sociais prevaletentes?

Em termos da relevância das despesas no conjunto da economia estadual, o que se nota é uma expansão mais pronunciada da despesa corrente da média de 15,6% do PIB no período 2000-2006 para a média anual de 17,7% nos anos 2007-2012, sendo que o subitem de despesa de pessoal e encargos (folha de pagamentos dos servidores estaduais) passou de 8,9% para 10,0% do PIB nos dois períodos referidos (tabela 4).

No principal item da despesa de capital, o gasto em investimento continua, em certo sentido, muito contido a despeito dos avanços recentes. Este último ficou na média anual de 1,5% do PIB na primeira metade da década e manteve-se nesta média anual de 1,5% do PIB entre 2007 e 2012, vindo a sofrer uma aceleração para um novo patamar de 1,9% do PIB nos anos de 2010 a 2012.

TABELA 3
Pernambuco: despesa total consolidada (2000-2012)
 (Em R\$ de 2012)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Despesas totais	11.986	11.711	15.000	12.928	13.772	14.890	15.772	16.181	18.270	19.850	21.494	23.674	24.470
Despesas correntes	9.420	9.510	12.279	11.544	12.383	13.409	14.032	14.640	16.219	16.928	18.423	20.524	20.960
Pessoal e encargos sociais	5.179	5.158	7.348	6.844	7.259	7.726	8.077	8.512	9.294	9.631	10.303	11.119	11.473
Juros e encargos da dívida	533	546	556	526	455	444	420	378	337	305	310	343	368
Transferência aos municípios	1.622	1.600	1.675	1.661	1.763	1.910	2.017	2.126	2.260	2.308	2.602	3.057	2.970
Outras despesas correntes	2.086	2.207	2.700	2.513	2.906	3.330	3.518	3.624	4.328	4.685	5.208	6.005	6.149
Despesas de capital	2.567	2.200	2.721	1.384	1.389	1.481	1.741	1.541	2.051	2.921	3.071	3.150	3.510
Investimentos	1.354	1.405	1.904	754	729	737	954	674	973	1.359	2.055	2.123	2.293
Inversões financeiras	758	225	158	39	53	96	114	282	450	930	631	582	682
Amortização da dívida	454	570	659	591	607	648	673	584	629	632	385	446	535

Fonte: Pernambuco ([s.d.]).
 Elaboração dos autores.

TABELA 4
Pernambuco: despesa total e suas modalidades como proporção do PIB (2000-2012)
 (Em %)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Despesas totais	17,4	16,4	20,1	17,7	18,2	18,7	19,0	18,4	19,8	20,9	20,0	21,5	21,8
Despesas correntes	13,6	13,3	16,5	15,8	16,3	16,8	16,9	16,7	17,6	17,8	17,1	18,7	18,6
Pessoal e encargos sociais	7,5	7,2	9,9	9,4	9,6	9,7	9,7	9,7	10,1	10,1	9,6	10,1	10,2
Juros e encargos da dívida	0,8	0,8	0,7	0,7	0,6	0,6	0,5	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3
Transferência aos municípios	2,3	2,2	2,2	2,3	2,3	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4	2,8	2,6
Outras despesas correntes	3,0	3,1	3,6	3,4	3,8	4,2	4,2	4,1	4,7	4,9	4,8	5,5	5,5
Despesas de capital	3,7	3,1	3,7	1,9	1,8	1,9	2,1	1,8	2,2	3,1	2,9	2,9	3,1
Investimentos	2,0	2,0	2,6	1,0	1,0	0,9	1,1	0,8	1,1	1,4	1,9	1,9	2,0
Inversões financeiras	1,1	0,3	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,3	0,5	1,0	0,6	0,5	0,6
Amortização da dívida	0,7	0,8	0,9	0,8	0,8	0,8	0,8	0,7	0,7	0,7	0,4	0,4	0,5

Fonte: Pernambuco ([s.d.]).
 Elaboração dos autores.

2 A CAPACIDADE ESTADUAL DE ATIVAÇÃO DE DEMANDA AGREGADA (I-CAD)

A análise do conjunto das despesas governamentais é tanto mais relevante quanto melhor se puder avaliar a capacidade de condução, por parte do governo estadual, e de realização da trajetória de desenvolvimento escolhida ou pactuada com seus cidadãos.

Do ponto de vista econômico pode-se pensar que em um dado momento do tempo o governo detém certa capacidade de ativação da demanda agregada em seu território. Quaisquer que sejam os meios de manobra para a realização da despesa pública, é a partir do manuseio de um conjunto de rubricas de despesa que o governo estadual imprime estímulos à economia local. Para efeito do recorte de dados com que se está trabalhando, será considerado que um indicador que mede a capacidade de ativação, o qual será denominado de I-CAD, é dado pelo seguinte conjunto de gastos:

- despesa de pessoal e encargos (*Dpe*);
- outras despesas correntes (*Doc*); e
- despesas de investimento (*Dinv*).

Tais modalidades de despesa estadual são aquelas em que o governo estadual tem comando direto sobre sua destinação, ora na forma de recursos para folha de pagamentos de seus servidores, ora na forma de recursos pagos à classe empresarial local pelo fornecimento de bens e serviços ao setor público. Em ambos os casos admite-se que sua maior parte seja gasta e internalizada na própria economia estadual.

Logo, o indicador de capacidade de ativação da demanda local será dado por:

$$I-CAD = Dpe + Doc + Dinv \quad (1)$$

Do modo como foi definido o indicador foram excluídos todos os seguintes tipos de despesas que não impactam diretamente a demanda agregada no estado ou não são realizados sob comando direto do governo estadual: *i*) os juros e os encargos da dívida, já que são despesas, em geral, pagas ao sistema financeiro e, portanto, a empresas e famílias majoritariamente residentes fora do contexto estadual; *ii*) as transferências aos municípios – esta é uma despesa que uma vez transferida, passa a ser comandada pelo governo municipal; ela pode até mesmo ser gasta no estado, mas não será realizada diretamente pelo governo estadual; *iii*) do mesmo modo que o item *i*, as rubricas de inversões financeiras e amortização da dívida representam recursos que saem do estado para pagamento ao sistema financeiro.

Calculado o indicador I-CAD (tabela 5), os dados trazem os seguintes elementos para a compreensão da construção de capacidades governativas. O potencial de realização de demanda agregada teve altos e baixos na primeira metade da década e sua média ficou em 14,1% do PIB entre 2000 e 2006. Nos anos posteriores, a média anual geral subiu para 16,5% do PIB (2007-2012), sendo que ela se acelera a partir de 2009, quando a média passa para o nível de 17,2% do PIB (entre 2009 e 2012).

TABELA 5
Pernambuco: I-CAD – governo estadual (2000-2012)
 (Em % do PIB estadual)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Pessoal e encargos	7,5	7,2	9,9	9,4	9,6	9,7	9,7	9,7	10,1	10,1	9,6	10,1	10,6
Outras despesas correntes	3,0	3,1	3,6	3,4	3,8	4,2	4,2	4,1	4,7	4,9	4,8	5,5	5,7
Investimento	2,0	2,0	2,6	1,0	1,0	0,9	1,1	0,8	1,1	1,4	1,9	1,9	2,1
Total	12,5	12,3	16,0	13,8	14,4	14,8	15,1	14,6	15,8	16,5	16,3	17,5	18,4

Fonte: Pernambuco ([s.d.]).
 Elaboração dos autores.

Verifica-se, portanto, uma relevante recuperação da capacidade de atuação do governo estadual sobre o ritmo e a trajetória do crescimento da economia local. O componente mais relevante do ponto de vista de seu peso no conjunto do I-CAD é o gasto em pessoal e encargos sociais, isto é, folha de salários e previdência, o qual tende a ter um impacto sobre a economia local muito intenso: seus vazamentos para fora do estado tendem a ser menores que os do gasto em investimento, por exemplo. Entre 2000 e 2006 aquele componente de despesa se situou na proporção de 63,2% do I-CAD e, posteriormente, entre 2007 e 2012, foi responsável por apenas 61,5% do indicador.

O gasto de custeio corrente (exceto pessoal e encargos) foi, entretanto, o que mais cresceu, respondendo por 25,8% e 30,3% do I-CAD nos dois períodos considerados, respectivamente.

Por sua vez, o gasto em investimento precisa ser recortado diferentemente para ser mais bem-compreendido. Caso adote-se o recorte em dois grandes momentos da década, isto é, 2000-2005 e 2006-2012, o investimento será responsável por 11,0% e 8,2% do volume observado para o I-CAD em cada período, respectivamente. Haverá, portanto, uma queda pronunciada de sua relevância na formação da demanda agregada estadual. Entretanto, os dados sugerem para o fato de que três situações podem ser identificadas.

No primeiro momento, nos anos 2000 a 2002, a média de participação do investimento no I-CAD ficou em 16,1% do indicador, um patamar elevado que não será atingido posteriormente. O gasto nesta rubrica se deveu, contudo, a uma situação excepcional representada pelo uso de recursos da venda de um importante ativo estadual: sua maior empresa à época (Celpe). Uma vez utilizados os recursos obtidos com a privatização realizada, as despesas de investimentos retornaram a um patamar mais baixo.

No segundo momento, de 2003 a 2009, os gastos em investimentos contribuíram, em média, com apenas 6,9% da capacidade de ativação da demanda agregada durante o período assinalado. É verdade que este foi um período em que a economia brasileira passava por uma transição de alinhamento mais ortodoxo e restritivo na condução das

políticas monetária e fiscal (2003-2006) para uma macroeconomia mais conducente ao gasto público e à ampliação do crédito bancário (2007 em diante). Entretanto, em Pernambuco nos anos de 2007 e 2008 – no início de uma nova administração estadual –, o gasto com investimento ficou muito contido e pouco foi capaz de mudar a sua contribuição para a ativação da demanda agregada. A fonte de financiamento do gasto passou a ser, de maneira crescente, o endividamento. Segundo informações dos balanços gerais do estado (Sefaz-PE), em 2008 foram captados R\$ 213 milhões (valores correntes) e, em 2009, o montante mais expressivo foi de R\$ 1,1 bilhão (valores correntes).

No triênio seguinte, 2010-2012, o investimento reagiu positivamente e passou a responder por 11,3% do I-CAD. Neste caso, o investimento foi financiado, diferentemente do que se passou no início da década, de maneira muito relevante por empréstimos bancários (operações de crédito). Seguiram-se ao empréstimo de 2009 (já comentado) os realizados em 2010 (R\$ 664 milhões), em 2011 (R\$ 517 milhões), e em 2012 (R\$ 2,3 bilhões). Constituíram-se em fontes principais da oferta de recursos: o BNDES, com empréstimos para infraestrutura rural e para o projeto da Copa de Futebol (construção da Arena PE), e o Banco Mundial (BIRD), cujos recursos destinam-se à educação e à infraestrutura em geral.

Somados os recursos de operações de crédito chega-se a um montante de R\$ 5,2 bilhões de reais entre 2008 e 2012 (medidos em valores constantes de 2012). Volume muito expressivo e que, sem dúvida, permitiu a retomada da capacidade de investimento do governo estadual depois de período de relativa penúria de recursos entre 2003 e 2008.

Adicionalmente, deve-se mencionar o ingresso de recursos da ordem de R\$ 990 milhões em 2010 (valores constantes de 2012), pagos pelo Bradesco e pela Caixa Econômica Federal, provenientes do leilão da carteira de salários dos servidores públicos estaduais, os quais permitiram, também, a expansão da capacidade de investimento do governo estadual.

3 ENDIVIDAMENTO: SITUAÇÃO ATUAL E PERSPECTIVAS

O grau de endividamento estadual, contrariamente ao que significa o índice de capacidades de criação de demanda – uma medida de capacidade governativa –, implica em um freio à criação de gasto e de demanda agregada local. Deste modo, a situação de endividamento enfrentada por um determinado ente federativo pode, se muito elevada e/ou muito alongada no tempo, se traduzir em redução de capacidades governativas.

No caso brasileiro mais geral, a situação do endividamento dos estados ficou mais dramática a partir da década de 1980, com a desestruturação das finanças estaduais. Estendeu-se até a segunda metade dos anos 1990, quando finalmente passou por um severo processo de ajustamento junto ao governo federal. Silva *et al.* (2013) demonstram como o ajustamento vem operando desde então e apontam para um

quadro de diminuição paulatina do peso do serviço da dívida nas finanças estaduais a partir de 2005, em meio a um panorama geral de melhoria da atividade econômica no país. Tal redução do peso do serviço da dívida se faz, contudo, ainda associado a uma pequena expansão do investimento público estadual. Ou seja, o quadro de moldura em que se coloca a renegociação das dívidas públicas estaduais se, de um lado, foi capaz de conter a trajetória de descontrole das finanças estaduais, de outro lado ainda não tem permitido um logro maior na orientação de um ciclo de investimentos públicos estaduais.

Em Pernambuco, em particular, o estoque da dívida do governo estadual, em 2012, corresponde a 85,4% do mesmo no início da década passada (2000), evidenciando o esforço geral de melhoria de gestão do endividamento no período subsequente (tabela 6). Entretanto, cabe assinalar que, se em 2008, esta mesma proporção atingiu seu nível mais baixo, de 55,3%, desde então o endividamento tem aumentado em termos reais.

O indicador relevante para a solvência da dívida é, entretanto, a relação dívida-Receita Corrente Líquida (RCL), pois esta é parâmetro utilizado pelo governo federal para orientação do nível de comprometimento máximo que a dívida de cada estado pode atingir – com o teto máximo dado pelo valor da RCL. No caso de Pernambuco, a referida proporção vem saindo de um patamar elevado de mais de 100% desde o início dos anos 2000 para uma trajetória de declínio. Entre 2008 e 2011 esta proporção ficou abaixo dos 50% e voltou a crescer em 2012 para 56,2%.

Um sugestivo indicador para avaliação da necessidade de redução do nível de endividamento pode ser obtido pela comparação entre os recursos gastos com o serviço da dívida e os recursos gastos com investimento. Neste caso, o indicador observado mostra-se razoável nos anos iniciais de 2000-2002 (na média dos 70%) e, no final, a partir de 2010, bem mais baixa, com a média de 35% para a proporção entre as variáveis, sendo que nos anos intermediários (2003 a 2009) a relação entre os gastos foi muito desfavorável ao investimento (tabela 6).

TABELA 6
Pernambuco: indicadores de solvência da dívida, RCL e despesa de investimento (2000-2012)
(Em R\$ de 2012)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Estoque da dívida (administração direta)	10.006	9.786	10.177	8.670	8.157	7.040	6.176	5.536	5.538	5.629	6.103	6.393	8.077
Juros e encargos da dívida	533	545	525	526	455	444	420	378	337	305	310	343	368
Amortização	453	569	630	591	607	648	672	583	629	631	384	446	535
Serviço da dívida	986	1.114	1.155	1.116	1.062	1.091	1.092	961	966	936	694	789	903

(Continua)

(Continuação)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Receita Corrente Líquida (RCL)	-	-	-	8.241	8.678	9.719	10.171	10.843	12.044	11.818	12.984	15.030	14.363
Dívida/RCL (%)	n.d.	n.d.	n.d.	105,2	94,0	72,4	60,7	51,1	46,0	47,6	47,0	42,5	56,2
Serviço da dívida/investimento (%)	72,8	79,3	60,7	148,0	145,6	148,1	114,5	142,5	99,3	68,8	33,8	37,2	39,4

Fonte: Pernambuco ([s.d.]).
Elaboração dos autores.

Esse indicador alerta para o fato de que ainda se compromete demasiado as receitas correntes estaduais em despesas de serviço da dívida, as quais poderiam estar sendo carreadas para a ampliação do nível de investimento. A situação presente, entre 2009 e 2012, é a que configura a melhor situação desde o forte ajustamento da dívida de 1997, contudo, a ampliação do endividamento – permitida justamente por este quadro de melhoria – pode resultar em custos adicionais de serviço da dívida, provocando contrações desnecessárias no nível de investimento.

Somado ao peso – relacionado diretamente com o seu montante em um dado momento – que o serviço da dívida pode gerar para as finanças estaduais adiciona-se, em situações de empréstimos internacionais em moeda estrangeira, os encargos adicionais e imprevisos que a variação cambial pode impor ao estoque e ao fluxo da dívida. No documento do balanço geral do estado para 2012, os dados já mostram que em 2011 havia uma parcela da dívida exposta à variação cambial equivalente a R\$ 775 milhões (correntes), correspondendo a 11% do total; esta proporção foi ampliada para 21% em 2012, por sua vez, correspondendo a um valor mais expressivo de R\$ 1,9 bilhão.

Em situações como essa, de valorização da moeda estrangeira, o estoque da dívida tende a crescer e o custo do seu serviço, em nível mais alto, tende a competir com os recursos que poderiam ser destinados ao investimento.

4 DECISÕES DE GASTO ESTADUAL: AS ÁREAS PRIORITÁRIAS

A análise a seguir avalia o gasto do governo estadual visto de maneira a captar algumas especificidades da estratégia de condução do comando da despesa para reorientar o perfil do desenvolvimento em curso. Deste modo, as despesas informadas por função foram agrupadas segundo sua destinação: *i)* social; *ii)* infraestrutura; *iii)* produtivo; *iv)* assistência e previdência; e *v)* funções estratégicas do estado, conforme a descrição das tabelas 79 e 80. Com este recorte analítico pretende-se obter referências mais explícitas acerca da orientação estratégica perseguida para as políticas públicas pelos governos estaduais ao longo do período investigado.

Os dados estão coletados para as despesas correntes totais nos anos de 2001, 2006, 2010 e 2012 e, adicionalmente, foram obtidos dados de despesas de capital para os anos de 2006, 2010 e 2012. Deste modo, além de analisar o conjunto de escolhas espelhadas nas despesas totais, também será possível obter um quadro

geral das opções estratégicas feitas por tipo de gasto a que se destina o acréscimo da capacidade de investimento no estado.

Constata-se, inicialmente, a valorização das despesas relacionadas à dimensão social do desenvolvimento no conjunto total das despesas nos anos analisados. Este subgrupo de despesas partiu de 30% do total, em 2001, para 38,9%, em 2006; chegou a 47,9% em 2010 e, finalmente, a 47,6% em 2012; cresceu em um montante de 8,9% entre 2001 e 2006 e novamente foi acrescido de mais 9% entre 2006 e 2010, estabilizando-se em seguida. As despesas relacionadas a itens sociais do desenvolvimento, portanto, requereram quase metade (1/2) do conjunto das despesas do estado nesse início da década de 2010.

Destacam-se no grupo de despesas sociais as de educação, saúde e segurança pública, com os gastos mais expressivos. Somadas a duas rubricas de educação + saúde, seus percentuais no total assumem as seguintes proporções de 17,9%, 26,1%, 30,8% e 30,3%, respectivamente, em 2001, 2006, 2010 e 2012. De maneira mais ampla, o conjunto de despesas do grupo educação + saúde + segurança ficou responsável por mais de 80% dos gastos sociais totais do governo nos anos investigados: 87,1% em 2001, 88,4% em 2006, 83,8% em 2010 e 83,1% em 2012.

Se se considera os itens de infraestrutura + produtivo como aquele tipo de gasto que se destina ao fortalecimento mais direto ao setor produtivo no estado, vê-se que seu gasto partiu de um patamar relativamente elevado frente às despesas totais: em 2001 foi de 9,1%, caiu para 4,9% das despesas totais em 2006 e logrou uma expansão para 7,0% em 2010 e 8,0% em 2012. Coube à infraestrutura a maior parcela dos gastos, que se revelou em 7,0% dos gastos totais em 2001, e 2,9%, 4,0% e 5,2%, respectivamente, nos anos de 2006, 2010 e 2012.¹

O leitor pode perceber que a expansão desses gastos essenciais para o desenvolvimento foi possível pela redução relativa do gasto nos componentes de assistência e previdência e nas despesas de pessoal de todos os poderes e encargos da dívida pública.

A análise do gasto de capital (investimento + inversões) permite, entretanto, outra leitura da orientação adotada pelas administrações governamentais no período. O item de maior expressão é o de encargos especiais (nas funções estratégicas do governo) e que tem como componente crucial os encargos da dívida pública, os quais consumiram a expressa parcela de 45% da despesa de capital em 2006,

1. Visto como proporção do PIB estadual, o gasto do governo estadual de investimento em infraestrutura (que neste caso é representado basicamente por transportes), e que mais se aproxima do conceito de investimento, ainda é muito baixo: correspondeu a 0,3% do PIB em 2006, 0,6% em 2010 e 0,9% em 2012. Estudos de avaliação de padrões internacionais de gasto para países em desenvolvimento na América Latina adotam como razoável que o gasto anual em infraestrutura deve ficar entre 4% e 6% do PIB. Para mais informações, ver Brasil em Desenvolvimento (Ipea, v. 1, p. 123, 2011).

caindo para 12,7% em 2010 e 15,5% em 2012, sendo que ainda nestes dois últimos anos é um dos principais itens de despesa de capital do estado.

Tem figurado como importante alvo da política de gasto de capital a área de infraestrutura em transportes, a qual cresce desde 2006, partindo de 12,1% do total, nesta data, para 19,3% em 2010 e 27,5% em 2012.

De modo isolado, entretanto, foi a área social que mais se beneficiou da política de investimento. O seu gasto cresce de 26,7%, do total em 2006, para 53,9% em 2010 e para 44,5% em 2012, sendo que aqui o gasto foi mais forte em saneamento e habitação do que em educação + saúde. O primeiro grupo de despesa de capital atingiu 6,5% em 2006 e saltou para 26,2% em 2010 e 18,4% em 2012. Por sua vez à área de educação + saúde foi destinada a despesa de capital correspondente a 14,2% em 2006, 18,6% em 2010 e 14,4% em 2012.

A área de segurança pública também observa uma forte elevação do gasto em investimento, relativamente ao ponto de partida aqui considerado, de 1,1%, em 2006, para 4,7%, em 2010, e 5,4%, em 2012.

O quadro geral observado nos anos escolhidos entre 2001 e 2012 evidencia a recuperação do nível do gasto estadual em áreas estratégicas. Em particular, a despesa total em funções sociais e de infraestrutura ganhou relevância dentro do conjunto das despesas frente ao positivo desfalecimento do gasto em despesas em funções estratégicas de estado e previdenciárias. As despesas de capital seguiram muito de perto o perfil setorial das despesas totais.

Entretanto, cabe ainda observar a predominância do gasto ampliado em infraestrutura frente às áreas mais essenciais da política social. Considere-se que os itens de infraestrutura + habitação e urbanismo possa ser entendido como ampliação mais geral das capacidades de investimento em condições infra estruturais. Este gasto conjunto montou, então, a 17,8% do gasto de capital em 2006, a 28,0% em 2010 e a 38,2% em 2012, enquanto que o gasto em capital do subconjunto educação + saúde ficou com frações sempre menores, de 14,2% da despesa de capital total em 2006, 18,6% em 2010 e 14,4% em 2012.

A observação da perda relativa do gasto em investimento em área *core* da política social (a educação e a saúde) frente a itens mais afeitos às condições infra estruturais acima não é sem sentido. Registre-se que estas categorias de gastos são todas de enorme relevância para a qualidade de vida da população. A ponderação vem, contudo, das observações feitas nas partes iniciais deste livro – quando da análise das condições gerais da situação social no estado –, que apontaram para *deficit* ainda muito forte da população do estado relacionado ao (ainda) baixo nível e qualidade da educação, os quais pesaram desfavoravelmente no índice de desenvolvimento humano municipal (IDHM).

TABELA 7
Pernambuco: despesas totais por função (2001, 2006, 2010 e 2012)
 (Em R\$ de 2012 e %)

	2001			2006			2010			2012				
	Despesa total R\$ milhões	(%)	Despesa de capital R\$ milhões	(%)	Despesa total R\$ milhões	(%)	Despesa de capital R\$ milhões	(%)	Despesa total R\$ milhões	(%)	Despesa de capital R\$ milhões	(%)		
1) Social – gastos ativos	3.057,5	20,7	4.725,1	30,0	386,3	22,2	8.115,4	37,8	1.401,9	45,7	9.128,7	37,3	1.199,8	34,2
Educação, cultura e desporto	1.256,7	8,5	1.748,6	11,1	130,4	7,5	2.947,8	13,7	306,2	10,0	3.173,2	13,0	312,3	8,9
Saúde	1.389,9	9,4	2.362,6	15,0	116,8	6,7	3.685,0	17,1	263,4	8,6	4.241,7	17,3	192,9	5,5
Saneamento	6,8	0,0	15,1	0,1	15,1	0,9	542,3	2,5	541,8	17,6	276,5	1,1	270,9	7,7
Habituação e urbanismo	63,5	0,4	116,1	0,7	96,8	5,6	291,1	1,4	264,5	8,6	415,5	1,7	376,3	10,7
Trabalho	34,2	0,2	128,0	0,8	1,1	0,1	166,9	0,8	3,5	0,1	188,9	0,8	16,8	0,5
Direitos da cidadania	306,4	2,1	354,7	2,2	26,0	1,5	482,3	2,2	22,4	0,7	832,9	3,4	30,6	0,9
Assistência e previdência	2.100,4	14,2	2.390,2	15,2	2,7	0,2	2.724,8	12,7	1,0	0,0	3.112,2	12,7	4,0	0,1
2) Social mais inativos	5.157,9	34,9	7.115,3	45,1	389,0	22,3	10.840,2	50,4	1.402,8	45,7	12.240,9	50,0	1.203,8	34,3
3) Infraestrutura	1.194,4	8,1	561,1	3,6	272,9	15,7	1.046,8	4,9	705,0	23,0	1.534,0	6,3	1.137,0	32,4
Comunicações	7,8	0,1	2,4	0,0	0,4	0,0	4,3	0,0	2,0	0,1	1,7	0,0	-	-
Energia e recursos minerais	-	-	0,4	0,0	0,4	0,0	-	0,0	-	0,0	-	-	-	-
Transportes	1.026,1	6,9	462,5	2,9	211,4	12,1	859,7	4,0	593,3	19,3	1.271,3	5,2	964,6	27,5
Gestão ambiental	83,1	0,6	63,1	0,4	36,7	2,1	93,8	0,4	50,6	1,6	173,4	0,7	122,3	3,5
Ciência e tecnologia	77,4	0,5	32,8	0,2	24,1	1,4	89,0	0,4	59,1	1,9	87,6	0,4	50,1	1,4
4) Produtivo	310,6	2,1	310,7	2,0	63,6	3,7	638,2	3,0	284,5	9,3	683,8	2,8	235,3	6,7
Agricultura	208,9	1,4	201,7	1,3	40,9	2,3	305,2	1,4	80,4	2,6	336,8	1,4	50,0	1,4
Indústria	26,0	0,2	24,4	0,2	0,9	0,1	135,8	0,6	112,0	3,6	68,1	0,3	41,3	1,2
Comércio e serviços	75,8	0,5	84,7	0,5	21,8	1,3	197,2	0,9	92,1	3,0	278,9	1,1	144,0	4,1
5) Funções estratégicas de Estado	8.104,0	54,9	7.786,0	49,4	1.016,0	58,3	8.967,9	41,7	678,3	22,1	10.011,0	40,9	933,7	26,6
Defesa e segurança pública	1.206,9	8,2	1.322,2	8,4	18,7	1,1	1.988,9	9,3	144,9	4,7	2.262,6	9,2	188,5	5,4
Legislativo	300,0	2,0	400,3	2,5	21,5	1,2	503,1	2,3	11,8	0,4	565,0	2,3	12,6	0,4
Judiciário	401,3	2,7	655,3	4,2	9,1	0,5	940,7	4,4	36,5	1,2	1.034,3	4,2	58,6	1,7
Administração e planejamento	732,7	5,0	959,0	6,1	182,8	10,5	1.033,2	4,8	94,6	3,1	1.179,4	4,8	131,1	3,7
Encargos especiais	5.463,1	37,0	4.449,2	28,2	783,8	45,0	4.502,0	20,9	390,5	12,7	4.969,7	20,3	542,9	15,5
Total	14.767,0	100,0	15.773,1	100,0	1.741,5	100,0	21.493,2	100,0	3.070,6	100,0	24.469,6	100,0	3.509,7	100,0

Fonte: Pernambuco (s.d.l.).
 Elaboração dos autores.

TABELA 8
Pernambuco: despesas totais per capita por função (2001, 2006, 2010 e 2012)
 (Em R\$ de 2012 e %)

	2001				2006				2010				2012			
	Despesa total		Despesa de capital		Despesa total		Despesa de capital		Despesa total		Despesa de capital		Despesa total		Despesa de capital	
	R\$ pc	(%)	R\$ pc	(%)	R\$ pc	(%)	R\$ pc	(%)	R\$ pc	(%)	R\$ pc	(%)	R\$ pc	(%)	R\$ pc	(%)
1) Social – gastos ativos	383,8	20,7	575,7	30,0	47,1	22,2	922,6	37,8	159,4	45,7	1.025,4	37,3	134,8	34,2		
Educação, Cultura e desporto	157,8	8,5	213,0	11,1	15,9	7,5	335,1	13,7	34,8	10,0	356,4	13,0	35,1	8,9		
Saúde	174,5	9,4	287,9	15,0	14,2	6,7	418,9	17,1	29,9	8,6	476,5	17,3	21,7	5,5		
Saneamento	0,9	0,0	1,8	0,1	1,8	0,9	61,6	2,5	61,6	17,6	31,1	1,1	30,4	7,7		
Habituação e urbanismo	8,0	0,4	14,1	0,7	11,8	5,6	33,1	1,4	30,1	8,6	46,7	1,7	42,3	10,7		
Trabalho	4,3	0,2	15,6	0,8	0,1	0,1	19,0	0,8	0,4	0,1	21,2	0,8	1,9	0,5		
Direitos da cidadania	38,5	2,1	43,2	2,2	3,2	1,5	54,8	2,2	2,6	0,7	93,6	3,4	3,4	0,9		
Assistência e previdência	263,7	14,2	291,2	15,2	0,3	0,2	309,8	12,7	0,1	0,0	349,6	12,7	0,4	0,1		
2) Social mais inativos	647,5	35,0	866,9	45,1	47,4	22,3	1.232,3	50,4	159,5	45,7	1.375,0	50,0	135,2	34,3		
3) Infraestrutura	149,9	8,1	68,4	3,6	33,3	15,7	119,0	4,9	80,1	23,0	172,3	6,3	127,7	32,4		
Comunicações	1,0	0,1	0,3	0,0	0,0	0,0	0,5	0,0	0,2	0,1	0,2	0,0	-	-		
Energia e recursos minerais	-	-	0,0	0,0	0,0	0,0	-	0,0	-	0,0	-	-	-	-		
Transportes	128,8	7,0	56,3	2,9	25,8	12,1	97,7	4,0	67,4	19,3	142,8	5,2	108,4	27,5		
Gestão ambiental	10,4	0,6	7,7	0,4	4,5	2,1	10,7	0,4	5,8	1,6	19,5	0,7	13,7	3,5		
Ciência e tecnologia	9,7	0,5	4,0	0,2	2,9	1,4	10,1	0,4	6,7	1,9	9,8	0,4	5,6	1,4		
4) Produtivo	35,7	1,9	37,9	2,0	7,7	3,7	72,6	3,0	32,3	9,3	76,8	2,8	26,4	6,7		
Agricultura	26,2	1,4	24,6	1,3	5,0	2,3	34,7	1,4	9,1	2,6	37,8	1,4	5,6	1,4		
Indústria	-	0,0	3,0	0,2	0,1	0,1	15,4	0,6	12,7	3,6	7,6	0,3	4,6	1,2		
Comércio e serviços	9,5	0,5	10,3	0,5	2,7	1,3	22,4	0,9	10,5	3,0	31,3	1,1	16,2	4,1		
5) Funções estratégicas de estado	1.017,3	55,0	948,6	49,4	123,8	58,3	1.019,5	41,7	77,1	22,1	1.124,5	40,9	104,9	26,6		
Defesa e segurança pública	151,5	8,2	161,1	8,4	2,3	1,1	226,1	9,3	16,5	4,7	254,2	9,2	21,2	5,4		
Legislativo	37,7	2,0	48,8	2,5	2,6	1,2	57,2	2,3	1,3	0,4	63,5	2,3	1,4	0,4		
Judiciário	50,4	2,7	79,8	4,2	1,1	0,5	106,9	4,4	4,1	1,2	116,2	4,2	6,6	1,7		
Administração e planejamento	92,0	5,0	116,8	6,1	22,3	10,5	117,5	4,8	10,8	3,1	132,5	4,8	14,7	3,7		
Encargos especiais	685,8	37,1	542,1	28,2	95,5	45,0	511,8	20,9	44,4	12,7	558,3	20,3	61,0	15,5		
Total	1.850,5	100,0	1.921,7	100,0	212,2	100,0	2.443,4	100,0	349,1	100,0	2.748,7	100,0	394,2	100,0		

Fonte: Pernambuco (s.d.l.).
 Elaboração dos autores.

Como quer que se entendam as decisões sob prioridades de gasto feitas pelo governo estadual, será, contudo, necessário vislumbrar que tais decisões foram tomadas em um cenário especialmente benigno para o governo de Pernambuco.

O novo ambiente de receitas em expansão percebido no estado a partir de meados da década passada – quer sejam as receitas próprias, quer sejam as receitas de transferências constitucionais, quer sejam ainda os recursos para investimento das fontes de crédito público amplamente revisitadas neste estudo – se configurou, portanto, em possibilidades e capacidades governamentais mais promissoras que no período anterior. De todo modo, as demandas mais frequentes do federalismo brasileiro passaram a definir padrões de gasto mais próximos às áreas sociais (educação, saúde e assistência social), de segurança pública e de infraestrutura.

5 ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DO EXECUTIVO ESTADUAL

A estrutura organizacional do Executivo estadual em cada momento reflete a forma como o governo local se organizou para implementar suas escolhas estratégicas. A composição e o perfil das secretarias que formam a administração direta do governo apontam para um cenário geral de relevantes transformações na política pública nacional durante o período. Passando de um momento de um perfil mais minimalista para a intervenção do Estado durante os governos Fernando Henrique Cardoso (FHC) I e II (1995-2002) até outro período de mais intenso ativismo fiscal nos governos Lula I e II (2003-2010).

O quadro 1 mostra transformações na estrutura das secretarias do governo estadual em três momentos do tempo: primeiro, em 2005-2006, representativo da gestão do então governador Jarbas Vasconcelos, quando predominou uma estrutura governamental mais enxuta – de apenas dezoito secretarias – sob orientação dos paradigmas então prevalecentes de diminuição do tamanho e funções do estado. Neste período, por exemplo, a secretaria de administração chamava-se “administração e reforma do estado”.

Nos anos seguintes, já durante a gestão do então governador Eduardo Campos, a estrutura de secretarias aumentou inicialmente de 18 para 23 durante seu primeiro mandato (2007-2010), com as mudanças sendo realizadas ainda em 2007 e novamente sofrendo acréscimo, desta vez para 28, no seu segundo mandato (2011-2013). Na verdade, as mudanças foram feitas ainda em 2010, com vistas a assegurar apoios político-partidários à renovação do mandato. Tributárias de uma situação fiscal em nível federal mais favorável gerada pelo ciclo expansivo da economia brasileira, as capacidades governativas estaduais passaram a se expandir também de modo positivo. As relações governamentais também mais aproximadas entre o então governador – como presidente nacional do Partido Socialista Brasileiro (PSB), agremiação com

importante destaque na aliança político-partidária de sustentação do governo federal – e o então presidente da República, Luís Inácio Lula da Silva, abriram um horizonte de dotação de recursos para o estado de Pernambuco, diferente e mais benfazejo que o ciclo anterior.

Não por menos que o número de secretarias estaduais se expandiu durante o período, ora para atender a novos atores políticos (como mulheres e jovens) com demandas em ascensão e em reconhecimento pela política pública, ora para ser capaz de captar recursos de maneira mais expedita com suas contrapartes no governo federal em ministérios como o das Cidades, o da Cultura, o da Ciência, Tecnologia e Inovação, e também em diversos projetos federais, como o da Copa Mundial de Futebol de 2014, sediada no Brasil, ora ainda para acumular apoios político-partidários, como foram os casos das pastas criadas como desmembramento de outras. Os casos mais representativos dos desmembramentos das instituições que sofreram algumas secretarias estaduais são os seguintes: *i*) a Secretaria de Sustentabilidade e Meio Ambiente (desmembrada da antiga Secretaria de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente), que passou a ser dirigida pelo Partido Verde (PV), agremiação partidária que até então não fazia parte da base de apoio ao governo estadual; *ii*) a Secretaria de Criança e Juventude, criada para reforçar os apoios de novos integrantes (principalmente do vice-governador, que se desfiliou do PDT) ao partido oficial do governo, o PSB; e *iii*) a Secretaria de Trabalho, Qualificação e Empreendedorismo, destinada a assegurar apoios do PTB ao governo estadual. Estas duas últimas secretarias foram criadas a partir do desmembramento da Secretaria de Trabalho e Juventude.²

Quaisquer que tenham sido as razões específicas para a expansão do número de secretarias no Executivo estadual – representativas do fortalecimento das capacidades executivas estaduais – foi a emergência, ao longo do período 2000-2012, embora de maneira mais robusta a partir de 2006 de um novo quadro fiscal-financeiro e de relações políticas estreitas com o governo federal, que permitiu a reconstrução de capacidades governativas em escala mais ampla que na década anterior.

2. No Relatório de Ação de Governo 2007, a seguinte justificativa é apresentada para a expansão das unidades executivas do governo: "O primeiro passo [em direção à construção de um novo modelo de governança chamado de 'Todos por Pernambuco'] foi dado com a criação de Secretarias Especiais Temáticas (Juventude e Emprego, Mulher, Cultura, Esportes) para viabilizar políticas públicas concretas que alcançam toda a estrutura de governo, além de Secretarias Especiais de Articulação Social e Regional, para estabelecer os canais institucionais de diálogo com a sociedade, em escala estadual e interiorizando a participação popular nas ações governamentais." e, adicionalmente, o governo também criou, à semelhança de seu congêneres no governo federal, o conselho de desenvolvimento econômico e social em Pernambuco, o chamado Conselho Estadual de Desenvolvimento Econômico e Social (Cedes), com representantes dos diversos setores da sociedade (trabalhadores, empresários, acadêmicos, profissionais liberais, juventude etc.). Mais informações estão disponíveis em: <<http://goo.gl/vPge9o>>.

QUADRO 1

Pernambuco: governo do estado – estrutura de secretarias da administração direta

	2005-2006	2007-2009	2010-2013
	Governo Jarbas Vasconcelos	Governo Eduardo Campos	Governo Eduardo Campos ¹
Administração e governo	Governadoria do estado	Governadoria do estado	Governadoria do estado
	Administração e reforma do estado	Administração	Administração
	Imprensa	Imprensa	Imprensa
	Planejamento	Planejamento e gestão	Planejamento e gestão
	Fazenda	Fazenda	Fazenda
	Gabinete Civil	Casa Civil	Casa Civil
	Casa Militar	Casa Militar	Casa Militar
		Articulação social e regional	Articulação social e regional
		Governo	Governo
Políticas sociais	Saúde	Saúde	Saúde
	Educação e cultura	Educação	Educação
		Cultura	Cultura
			Esportes
	Desenvolvimento social e cidadania	Desenvolvimento social e direitos humanos	Desenvolvimento social e direitos humanos
			Criança e da juventude
	Justiça e direitos humanos		
	Defesa social	Defesa social	Defesa social
		Mulher	Mulher
	Trabalho e juventude	Trabalho, qualificação e empreendedorismo	
Economia, infraestrutura e meio ambiente	Desenvolvimento urbano	Cidades	Cidades
	Desenvolvimento econômico, turismo e esportes	Desenvolvimento econômico	Desenvolvimento econômico
	Infraestrutura		
		Transportes	Transportes
		Recursos hídricos e energéticos	Recursos hídricos e energéticos
			Meio ambiente e sustentabilidade
	Ciência, tecnologia e meio ambiente	Ciência, tecnologia e meio ambiente	Ciência e tecnologia
	Produção rural e reforma agrária	Agricultura e reforma agrária	Agricultura e reforma agrária
	Turismo	Turismo	Turismo
			Micro e pequena empresa
			Extraordinária da Copa 2014
Número total de secretarias da administração direta			
	18	23	28

Fonte: Pernambuco ([s.d.]).

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Em dezembro de 2013, o governo do estado fez mudanças na estrutura de secretarias – motivadas por críticas políticas do gigantismo da máquina administrativa estadual – visando à uma redução de seu número: a pasta de cultura foi anexada à educação; articulação social e regional e desenvolvimento social foram extintas e ligadas à Secretaria de Governo e Desenvolvimento Social; as pastas de transportes e de recursos hídricos foram, por sua vez, transformadas em Secretaria da Infraestrutura; e esportes foi ligada à educação.

CAPACIDADES GOVERNATIVAS: BALANÇO DA ATUAÇÃO DOS GOVERNOS FEDERAL E ESTADUAL

Neste capítulo os dados de despesa dos governos federal e estadual são agrupados e sintetizados com vistas à criação de uma percepção conjunta da trajetória de ganhos de capacidade governativa em Pernambuco entre 2000 e 2012.

De um lado, as fontes federais de ativação da demanda agregada dadas pelas fontes de financiamento do crédito ao investimento produtivo – recursos do Fundo Constitucional de Desenvolvimento (FNE) e dos desembolsos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) – e por instrumentos de política social de transferência de renda a cidadãos mais necessitados – recursos do programa Bolsa Família (PBF) e dos Benefícios de Prestação Continuada (BPC). De outro lado, os dados das despesas estaduais em investimento (exceto inversões financeiras e amortizações da dívida) e em pessoal e encargos, somados a outras despesas correntes.

Para ambos os entes promotores da despesa pública, seja federal, seja estadual, o sentido da realização do gasto é o financiamento de bens e serviços públicos no território estadual. O governo federal executa uma gama ampla de políticas de sua atribuição constitucional como, por exemplo, o financiamento da educação superior, da política de ciência e tecnologia, de investimentos em infraestruturas de transportes e comunicações, entre outros. Estas são ações para as quais os volumes de recursos gastos pela União em Pernambuco não estão aqui apresentados. Portanto, os dados de investimento e de gastos com transferências a pessoas evidenciados como expressão da atuação federal no estado são, na verdade, apenas uma fração da verdadeira extensão do papel federal em Pernambuco.

No caso da atuação do governo estadual, os dados de despesa são, por sua vez, mais completos, visto que representam a expressão da totalidade de gastos, de fato, realizados e contabilizados por esta esfera de governo.

Do ponto de vista dos agregados macroeconômicos, os dados representativos das capacidades governativas federais e estaduais significam criação de demanda de investimento e de consumo. O governo federal expandiu, no período 2000-2012, a capacidade de geração do investimento em Pernambuco em magnitude superior àquela mesma do governo estadual. Responde, na verdade, por pelo menos cerca de 70% do investimento realizado no estado nos anos mais recentes de 2011 e 2012, e cerca de 20% do conjunto das fontes de recursos.

TABELA 1

Pernambuco: capacidades federal e estadual de ativação da demanda agregada (2000 a 2012)
(Em R\$ milhões de 2012)

	Fontes federais (A)			Fontes estaduais (B)			Total (A + B)
	Investimento	Gasto social	Total	Investimento ¹	Gasto corrente ²	Total	
	(FNE + BNDES)	(PBF + BPC)					
2000	1.072	-	1.072	1.354	7.265	8.619	9.691
2001	738	-	738	1.405	7.364	8.769	9.508
2002	988	-	988	1.904	10.048	11.952	12.940
2003	771	-	771	754	9.357	10.112	10.882
2004	1.305	1.511	2.816	729	10.165	10.894	13.710
2005	1.862	1.711	3.574	737	11.056	11.793	15.367
2006	1.745	1.989	3.734	954	11.595	12.549	16.283
2007	2.629	2.223	4.853	674	12.136	12.811	17.663
2008	3.390	2.465	5.856	973	13.622	14.595	20.450
2009	17.583	2.724	20.308	1.359	14.315	15.675	35.982
2010	6.628	2.955	9.583	2.055	15.510	17.565	27.148
2011	6.320	3.291	9.611	2.123	17.124	19.247	28.858
2012	6.045	3.736	9.781	2.293	17.622	19.915	29.696
Total acumulado	51.078	22.606	73.684	17.313	157.181	174.494	248.178
<i>2000-2006</i>	<i>8.481</i>	<i>5.211</i>	<i>13.692</i>	<i>7.837</i>	<i>66.850</i>	<i>74.687</i>	<i>88.379</i>
<i>2007-2012</i>	<i>42.597</i>	<i>17.395</i>	<i>59.992</i>	<i>9.476</i>	<i>90.330</i>	<i>99.807</i>	<i>159.799</i>

Fonte: BNDES; MI; Brasil (2013a); Sefaz/PE.

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Despesa em investimento, exceto inversões financeiras e amortizações da dívida.

² Gasto corrente: pessoal e encargos e outras despesas correntes.

Em termos de recursos aplicados no estado, o governo federal operou um nível de atuação muito mais expressivo a partir de 2007 do que anteriormente. De um montante acumulado para o período 2000-2006 de R\$ 13,6 bilhões para os dois grupos de fontes analisadas, o montante de recursos direcionados para Pernambuco passou para o patamar mais significativo, R\$ 59,9 bilhões no período 2007-2012, com crescimento de mais de quatro vezes relativamente ao montante inicial (tabela 1).

O impacto da mudança de patamar dos recursos federais ao longo da década sobre a geração de produto interno bruto (PIB) é notável. Partindo de uma média anual no período 2000-2006 de 2,5% do PIB estadual, os recursos federais chegaram a atingir a média de 9,9% anuais no período 2007-2012.

As fontes federais de recursos aqui apresentadas tiveram um crescimento muito firme no período, com sua participação no total dos recursos analisados

saindo da média de 14,3% nos anos iniciais da década (2000-2006), para 35,7% entre 2007 e 2012. Apenas em 2012 as duas fontes federais de recursos representavam 8,7% do PIB estadual. Por este ângulo de análise, pode-se afirmar que a marca do governo federal no estado tem sido a de estímulo e ampliação do nível de investimento produtivo, o qual atingiu o patamar de 5,4% do PIB estadual em 2012 (tabela 2).

O governo estadual, por sua vez, teve sua capacidade de investimento mais restrita quanto à disponibilidade de recursos sob seu comando direto. Seu nível de investimento permaneceu, em média, em 1,5% ao longo da década, com patamar mais elevado de 2,0% do PIB no período 2010-2012. Sua atuação tem se dado mais fortemente na realização das despesas correntes, as quais passam de 10,5% do PIB estadual, em 2000, para 15,7% do mesmo, em 2012 (tabela 3).

TABELA 2

Pernambuco: capacidades federal e estadual de ativação da demanda agregada – composição das fontes de gasto (2000-2012)

(Em %)

	Fontes federais (A)			Fontes estaduais (B)			Total (A + B)
	Investimento	Gasto social	Total	Investimento ¹	Gasto corrente ²	Total	
	(FNE + BNDES)	(PBF + BPC)					
2000	11,1	-	11,1	14,0	75,0	88,9	100
2001	7,8	-	7,8	14,8	77,5	92,2	100
2002	7,6	-	7,6	14,7	77,7	92,4	100
2003	7,1	-	7,1	6,9	86,0	92,9	100
2004	9,5	11,0	20,5	5,3	74,1	79,5	100
2005	12,1	11,1	23,3	4,8	71,9	76,7	100
2006	10,7	12,2	22,9	5,9	71,2	77,1	100
2007	14,9	12,6	27,5	3,8	68,7	72,5	100
2008	16,6	12,1	28,6	4,8	66,6	71,4	100
2009	48,9	7,6	56,4	3,8	39,8	43,6	100
2010	24,4	10,9	35,3	7,6	57,1	64,7	100
2011	21,9	11,4	33,3	7,4	59,3	66,7	100
2012	20,4	12,6	32,9	7,7	59,3	67,1	100
<i>Média do período</i>	<i>16,4</i>	<i>11,3</i>	<i>24,2</i>	<i>7,8</i>	<i>68,0</i>	<i>75,8</i>	<i>100</i>
<i>2000-2006</i>	<i>9,4</i>	<i>11,5</i>	<i>14,3</i>	<i>9,5</i>	<i>76,2</i>	<i>85,7</i>	<i>100,0</i>
<i>2007-2012</i>	<i>24,5</i>	<i>11,2</i>	<i>35,7</i>	<i>5,8</i>	<i>58,5</i>	<i>64,3</i>	<i>100,0</i>

Fonte: BNDES; MI; Brasil (2013a); Sefaz/PE.

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Despesa em investimento, exceto inversões financeiras e amortizações da dívida.

² Gasto corrente: pessoal e encargos e outras despesas correntes.

TABELA 3
Pernambuco: capacidades federal e estadual de ativação da demanda agregada – proporção do PIB (2000-2012)
 (Em %)

	Fontes federais (A)			Fontes estaduais (B)			Total (A + B)
	Investimento	Gasto social	Total	Investimento ¹	Gasto corrente ²	Total	
	(FNE + BNDES)	(PBF + BPC)					
2000	1,6	-	1,6	2,0	10,5	12,5	14,0
2001	1,0	-	1,0	2,3	10,3	12,6	13,6
2002	1,3	-	1,3	2,6	13,5	16,0	17,4
2003	1,1	-	1,1	1,1	12,8	13,9	14,9
2004	1,7	2,0	3,7	0,9	13,4	14,3	18,0
2005	2,3	2,1	4,5	0,9	13,9	14,8	19,3
2006	2,1	2,4	4,5	1,1	13,9	15,1	19,6
2007	3,0	2,5	5,5	0,8	13,8	14,6	20,1
2008	3,7	2,7	6,3	1,1	14,8	15,8	22,1
2009	18,5	2,9	21,3	1,4	15,0	16,5	37,8
2010	6,2	2,8	8,9	1,9	14,4	16,3	25,2
2011	5,7	3,0	8,7	1,9	15,6	17,5	26,2
2012	5,4	3,3	8,7	2,1	15,7	17,8	26,5
<i>Média do período</i>	<i>4,1</i>	<i>2,6</i>	<i>5,9</i>	<i>1,5</i>	<i>13,7</i>	<i>15,2</i>	<i>21,1</i>
<i>2000-2006</i>	<i>1,6</i>	<i>2,2</i>	<i>2,5</i>	<i>1,5</i>	<i>12,6</i>	<i>14,2</i>	<i>16,7</i>
<i>2007-2012</i>	<i>7,1</i>	<i>2,9</i>	<i>9,9</i>	<i>1,5</i>	<i>14,9</i>	<i>16,4</i>	<i>26,3</i>

Fonte: BNDES; MI; Brasil (2013a); Sefaz/PE.

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Despesa em investimento, exceto inversões financeiras e amortizações da dívida.

² Gasto corrente: pessoal e encargos e outras despesas correntes.

As reverberações sobre o nível de atividade se fizeram notar pela ampliação do PIB estadual a partir da segunda metade da década. No período 2000-2005, a evolução do PIB total estadual foi de 2,5% ao ano, e o PIB *per capita* de 1,0% ao ano. No período posterior (2006-2012), os PIBs total e *per capita* cresceram, respectivamente, às taxas anuais de 5,5% e 4,6%. Algumas explicações para a alteração no padrão de atuação federal no estado se encontram em uma conjugação de dois fatores benignos para o estado de Pernambuco. Primeiro, como já foi afirmado no capítulo 1, a mudança no regime macroeconômico do país a partir de 2004/2005, quando as políticas fiscal e monetária passaram a ficar mais orientadas para o crescimento: expansão do gasto nas áreas sociais e expansão da oferta de crédito público para a infraestrutura e investimento privado; e a criação e implementação do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) a partir de 2007, o qual buscou a reorientação do gasto governamental para um novo ciclo de crescimento do país.

Segundo, a convergência política entre os governos federal e estadual a partir de 2007, com a eleição (em 2006) de Eduardo Campos, do Partido Socialista Brasileiro (PSB), ao governo do estado. Integrando, este governador, a base política aliada e de sustentação do governo Lula da Silva (Partido dos Trabalhadores – PT) na Presidência da República e atuando, ainda, como presidente nacional do PSB, as relações União-estado de Pernambuco tornaram-se muito mais estreitas: o estado passou a ter tratamento, por parte do governo federal, mais assertivo do que em épocas pretéritas, para o financiamento de projetos de investimento.

O desentrelaçamento, ainda em 2007, das amarras para fazer deslanchar os projetos da refinaria da Petrobras e da fábrica de produção de fármacos e hemoderivados, Hemobrás, é exemplo dos resultados que essa relação política estreita entre governo federal e estadual trouxe em termos de benefícios para Pernambuco. Nos anos subsequentes se seguiram vários outros projetos de investimento em que a atuação do governo federal foi decisiva, principalmente aqueles relacionados com obras de infraestrutura logística e de transportes que, mesmo sendo nacionais ou regionais, passavam necessariamente por Pernambuco: a duplicação da BR-101; a transposição do rio São Francisco; e a construção da ferrovia Transnordestina. A decisão federal de construir um estaleiro naval no estado está também no rol das intervenções federais mais diretas do governo Lula da Silva.

A facilitação para que projetos privados de vulto se viabilizassem também foi resultado dessa parceria federativa, como é o caso da montadora de automóveis FIAT,¹ no município de Goiana (Mata Norte), e mesmo dos investimentos da Perdigão (Bom Conselho) e da Sadia (Vitória de Santo Antão), ambos empreendimentos do ramo de carnes e enlatados. Estes projetos contaram com aportes do BNDES para a reestruturação produtiva em nível nacional. Tais investimentos, ancorados no financiamento federal e em incentivos fiscais federais e/ou estaduais, passaram a estimular, via efeito multiplicador, a recepção de outros projetos privados associados às cadeias produtivas em implantação e a alimentar o ciclo de investimento no estado.²

1. Esse empreendimento contou com recursos de incentivos fiscais do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE), gerido pela Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), da ordem de R\$ 1,46 bilhões (desembolsos previstos para 2014). Para mais informações, ver mapa de previsão do desembolso financeiro – ano 2014, da Sudene. Disponível em: <<http://goo.gl/LAI1FV>>.

2. Centrar as considerações sobre a criação de estratégias de desenvolvimento apenas com base na evolução dos recursos monetários invertidos em uma dada sociedade é avaliação simplista. Avaliar o sentido de estratégias delineadas ou em curso em Pernambuco nesta quadra histórica e, portanto, inferir transformações em curso ou futuras é, entretanto, atitude mais razoável. Embora, com volumes muito elevados de recursos para investimento, muitos deles em implantação e ainda não concluídos, a estrutura produtiva estadual ainda não deu sinais mais evidentes de alterações. É claro que poderá apresentar resultados mais palpáveis de mudanças estruturais nas estatísticas de contas regionais para os próximos anos. Como se viu, entretanto, anteriormente, a medida de produtividade média do trabalho em Pernambuco, de R\$ 63,6 mil em 2000, passou para R\$ 71,8 mil em 2010 (em valores constantes de 2012). A taxa de crescimento da produtividade média – calculada como a relação valor adicionado bruto/população ocupada – foi de apenas 1,2% ao longo da década. Os resultados setoriais para a relação VAB/POC são mais preocupantes ainda: no setor agropecuário a taxa média de produtividade foi de 4,3% anuais e as da indústria e dos serviços foram, respectivamente, de 0,9% e 1,0% nesta mesma década. Estes números sobre os efeitos setoriais do crescimento em curso apontam para a necessidade de monitoramento, avaliação e calibração dos resultados das estratégias de fomento à atividade produtiva perseguidas pelos governos recentes.

Não seria razoável creditar o êxito do crescimento de Pernambuco, a partir de 2006/2007, apenas ao governo federal, pois o governo estadual implementou um conjunto de mudanças administrativas e gerenciais visando à melhoria do planejamento e da gestão. Inicialmente um modelo integrado de planejamento e gestão foi criado pela Secretaria de Planejamento e sua implementação paulatina, com crivo pessoal do governador, passou a ser feita dentro e por orientação do palácio do governo, com reuniões presenciais de secretários e governador. O modelo permitiu a definição de metas prioritárias para todo o governo bem como sua avaliação constante. Desse modo, parte relevante do orçamento tornou-se alocado segundo critérios mais bem-definidos ao longo do tempo.

De maneira a corresponder a essas novas funções de planejamento, monitoramento e avaliação, ainda em 2008 (edital nº 1, de 19 de dezembro de 2008. Secretaria de Administração – SAD-governo de Pernambuco) o governo criou novas carreiras de serviço público com setecentas vagas distribuídas para os cargos de analista de gestão administrativa (trezentas vagas), analista de planejamento, orçamento e gestão (220 vagas) e analista de controle interno (180 vagas).

Requalifica, portanto, o serviço público estadual com novos quadros para o trabalho de uma nova administração pública em moldes gerenciais – chamada de administração por resultado –, como se vem fazendo no governo federal desde o governo Fernando Henrique (reforma Bresseriana), e também nos governos estaduais de São Paulo e Minas Gerais, entre outros.

A seu modo, o governo estadual passou a se reequipar em termos administrativos para repensar estrategicamente o estado, bem como produzir reorientações de metas e recursos. Os resultados, entretanto, parecem estar em curso, não se apresentando até o momento, com força modificadora para produzir mudanças substantivas em áreas de políticas públicas como a educação e o índice de desenvolvimento humano, por exemplo.³

De todo modo, parece estar mais claro pela análise do quadro de recuperação das finanças estaduais que no atual federalismo brasileiro os governos estaduais, quer seja o de Pernambuco, quer seja o de outros estados, apresentam capacidades muito limitadas para a criação e a implementação de vetores realmente estratégicos de desenvolvimento.

A consolidação de um quadro federativo com relações estratégicas baseadas na intensa cooperação entre governos federal e estaduais (e também os municipais) torna-se, por isso mesmo, cada vez mais necessária e urgente no Brasil atual.

3. Depois de realizado esse trabalho, o qual cobre apenas o período 2000-2012, saiu na imprensa nacional e na pernambucana resultados do IDEB para o estado, em 2013, mais auspiciosos que os aqui relatados para a educação. No site G1, da Globo, em 5 de setembro de 2014 foi veiculada a notícia intitulada *PE alcança meta esperada para 2015 no IDEB do ensino médio estadual*. Se este resultado positivo será acompanhado de melhorias em outros indicadores sociais em magnitude suficiente para reverter a trajetória progressiva de atraso ainda não se sabe. Para mais detalhes da notícia, acesse: <<http://goo.gl/zYUdHm>>.

AVANÇOS E LIMITAÇÕES DA ATUAÇÃO GOVERNAMENTAL

PARTE IV

CONCLUSÕES

O panorama das relações sociopolíticas e econômicas em Pernambuco no período sob análise (2000-2012) ganhou contornos muito auspiciosos, portadores de projeto de mudanças. Distancia-se, em larga medida, da experiência verificada nas duas décadas anteriores, de 1980 e 1990. Concorreram para estas mudanças não apenas as melhorias econômicas e fiscais no período, mas também os arranjos e os compromissos político-federativos feitos entre governos federal e estadual a partir de 2007.

Constatou-se que parte significativa das capacidades governativas obtidas e/ou construídas em Pernambuco visando a melhorias das políticas sociais e econômicas se deveu a uma atenção especial do governo federal ao estado. Tal “atenção especial” esteve materializada na aliança política estabelecida entre o governo federal (Lula-Dilma, do Partido dos Trabalhadores – PT) e o governo estadual (Eduardo Campos, do Partido Socialista Brasileiro – PSB), com vistas à sustentação de um projeto político de avanço social e desenvolvimentista no país.

O ambiente mais geral em que se inscreveu esse pacto político foi dado, de um lado, por força dos preceitos da Constituição de 1988 e da mais forte orientação do governo federal a partir de 2003, no fortalecimento das políticas sociais federais, as quais ganharam maior relevo no conjunto das políticas nacionais, principalmente as relacionadas com as áreas de educação, saúde, assistência social e transferências de renda a famílias. Neste contexto, a União passou a determinar – em grande parte por conta de sua maior capacidade de desenho, implementação e execução de políticas públicas – o ritmo e o nível dos avanços sociais no federalismo brasileiro.

Os resultados mais expressivos têm aparecido na melhoria na distribuição de renda e na redução da pobreza generalizada. Os recursos destinados a estas políticas se expandiram de maneira considerável, como tem mostrado amplamente a literatura recente. Neste contexto, os governos estaduais têm sido caudatários dos resultados positivos da ação federal em seus estados.

De outro lado, a ação governamental também passou a se pautar por maior ativismo fiscal consubstanciado na ampliação do gasto público (da administração direta e das empresas estatais) em infraestrutura, bem como na expansão do crédito bancário público para a atividade produtiva.

No caso específico de Pernambuco, com uma socioeconomia fortemente marcada pela condição de subdesenvolvimento e pelo histórico de duas décadas anteriores de baixo crescimento econômico, o estado viu as alterações na política

pública se colocarem em trajetória de execução, com resultados no sentido e magnitude da mudança já, embora imprecisos, evidentes.

É possível constatar que as capacidades econômico-fiscais em Pernambuco, decorrentes da ação conjunta dos governos estadual e federal, avançaram de maneira substantiva, com o quadro de recursos no período 2007-2012 muito mais alvissareiro que no período 2000-2006.

1 CAPACIDADES GOVERNATIVAS: AVANÇOS E RECUOS

1.1 Escolhas e prioridades sociais

Tem sido nas áreas de educação e de saúde que os governos no país têm dedicado mais atenção e esforços de suas políticas públicas. O governo estadual em Pernambuco não fugiu a este padrão e, como foi visto em capítulos anteriores, a redução alcançada nas taxas de analfabetismo, por exemplo, foi significativa. Entretanto, tais taxas no estado continuam bem acima das médias nacionais, provocando retardos na expansão dos seus índices de desenvolvimento humano (IDHs).

Somando-se ao elevado nível de analfabetismo está a dificuldade da política educacional em provocar efetiva redução na distorção idade-série, que se agrava à medida que o aluno permanece na escola: regra geral, a taxa de distorção é maior entre as 5^a e 8^a séries do que na fase inicial, da 1^a a 4^a séries.

A intervenção do governo estadual no período recente foi atenta aos problemas da área e promoveu uma expansão do gasto em educação.¹ Conforme apurou-se no trabalho, com base em dados dos balanços gerais do estado (Secretaria da Fazenda do Estado de Pernambuco – Sefaz-PE), o patamar do gasto em educação esteve bastante deprimido no início da década de 2000, quando correspondia a apenas 8,5% do total da despesa estadual. Em 2010, o gasto com educação chegou a 13,7% da despesa total no estado e, em 2012, estabilizou-se em 13,0% da referida despesa.

Sem dúvida esse patamar de gasto, mesmo tendo se expandido em anos recentes, parece não ter se revelado condizente com as necessidades de superação dos *deficit* existentes e de elevação dos níveis em direção aos padrões nacionais. Em particular, a parcela da despesa de capital em educação (representativa do investimento) *vis-à-vis* a despesa total em educação apresentou-se da seguinte maneira nos anos de 2006, 2010 e 2012: 7,5%, 10,4% e 9,8%, respectivamente. Enquanto isso a despesa total de capital do estado relativamente à despesa estadual total foi de 11,0%, 14,3% e 14,3% nos mesmos anos.

1. O gasto em educação analisado neste livro, com base nos balanços gerais do estado, corresponde ao grupo de despesas de educação, cultura e desporto.

O quadro mais geral do gasto nas rubricas sociais apontou para a ampliação do nível de recursos estaduais alocados. Contudo, os gastos parecem ser mais dirigidos pela demanda preexistente e menos orientados à mudança de prioridades. Predominam, ao longo do tempo, os gastos com saúde sobre os com educação e sobre todos os demais (saneamento; habitação e urbanismo; trabalho; e direitos da cidadania).

O manejo dos recursos dentro da área social, em termos de subáreas a priorizar, segundo o observado, recebeu pouca atenção. Os patamares – mesmo quando o conjunto absoluto de recursos à disposição do governo estadual se amplia – distribuídos entre áreas específicas da política social tendem a certa rigidez na repartição entre as subáreas. O perfil estabelecido historicamente para a demanda de recursos parece comandar a estrutura do gasto. As orientações da política pública estadual têm tido pouca capacidade de imprimir mudança ou reorientação substantiva do gasto social.

Em áreas de política pública de grande importância para as sociedades contemporâneas, como são as agendas de ciência e tecnologia e de meio ambiente, o gasto realizado e declarado nas contas gerais do estado foi muito reduzido. Ainda em 2001 o gasto nestas duas áreas somou o equivalente a 1,1% da despesa estadual total (R\$ 121,7 milhões). Em 2010, o gasto conjunto foi de 0,8% (R\$ 138,2 milhões) da despesa total e, em 2012, voltou para o patamar do início da década, apenas 1,1% (R\$ 209,5 milhões) do total da despesa estadual. São temáticas em que os gastos absolutos crescem ao longo do tempo, mas em termos comparativos com as demais áreas de atendimento da política pública, elas não ganharam expressão no estado.

Desse quadro de condução das políticas sociais e dos correspondentes gastos efetuados resultou uma pequena evolução do índice de desenvolvimento humano (IDH) em Pernambuco.² Os avanços registrados nos índices de desenvolvimento humano municipal (IDHM), medidos para os anos de 1991, 2000 e 2010, apontaram para ganhos absolutos – com melhoria das condições gerais de vida no estado –, mas com perdas relativas em termos de sua posição no cenário nacional. O valor do IDHM do estado em 1991 colocava Pernambuco em 14^a lugar entre as Unidades da Federação. Em 2000, sua posição caiu para 15^a lugar e, finalmente, em 2010, chegou a 19^a na classificação geral dos estados.

2. O indicador do desenvolvimento humano, desde quando foi lançado pela Organização das Nações Unidas (ONU), foi sempre motivo de polêmica. Seus resultados sintéticos tendem, segundo alguns analistas, a obscurecer aspectos diversos da sociedade sobre a qual se analisa. Outros pesquisadores, entretanto, tendem a apontar para o esforço positivo e saudável de agregação de atributos diversos do desenvolvimento, para além do tradicional indicador de renda per capita, como a educação e a longevidade (esta última espelhando o nível de saúde geral da sociedade). Seu uso – do indicador – se generalizou, contudo, entre (e dentro de) países e vem permitindo a comparação internacional mais ampla. A contribuição para a qualificação dos vetores de política pública que mais influenciam, em cada realidade distinta, o desenvolvimento humano, tem sido enorme. A análise do indicador, o IDH, ao longo do tempo tem sido mais relevante ainda, pois permite a avaliação da velocidade com que as ações de política pública vêm influenciando os atributos sociais e econômicos que resultam no próprio indicador final.

Analisadas as razões para tal *performance*, a baixa melhoria dos níveis educacionais é o mais forte elemento explicativo para a queda relativa de Pernambuco no cenário do desenvolvimento humano brasileiro. Seus índices históricos de analfabetismo, de escolarização da população em geral e o nível da repetência dos alunos da 1ª a 8ª séries encontram-se ainda em níveis preocupantes relativamente a padrões médios nacionais.

O quadro se torna mais dramático, apontando para a necessidade de avaliação e reorientação da política pública (principalmente de educação), se se tem em mente que na última década os aportes de recursos do governo federal para a redução da pobreza no estado foram de grande magnitude. Recursos que permitem folga para que o governo do estado se dedique mais proximamente a agendas sob sua responsabilidade constitucional, como na educação básica.

Com efeito, as ações do Programa Bolsa Família (PBF) e dos Benefícios de Prestação Continuada (BPC) do governo federal atingiram, em 2012, o patamar de 1,4 milhão de famílias – aproximadamente 5,6 milhões de pessoas beneficiadas – em todo o estado, com transferências de recursos no montante de R\$ 3,7 bilhões neste mesmo ano. Em 2004, ano em que o programa federal faz convergir várias ações de transferências dispersas criadas em governos anteriores, o número de famílias atendidas em Pernambuco era de apenas 673 mil, que recebiam recursos na ordem de R\$ 1,5 bilhão.

Tais recursos dão suporte a políticas públicas levadas a efeito pelo governo estadual. No caso do PBF, este programa demanda contrapartidas das famílias no sentido de garantias para que os filhos de famílias beneficiadas venham a frequentar assiduamente a escola. No caso do BPC, os auxílios pagos fortalecem a renda familiar e reduzem o nível de miséria ou pobreza extrema. Caracterizam, em ambos os casos, suporte adicional para o bom êxito das ações sob encargo do governo estadual, visando à melhoria de seu nível de desenvolvimento.

1.2 Escolhas e prioridades econômicas

A economia pernambucana apresenta historicamente um forte grau de integração com a economia nacional, sendo que esta última lhe condiciona a dinâmica de crescimento. Nesta década de 2000, a retomada, em âmbito nacional, da capacidade de gasto público e de estímulo governamental ao investimento privado condicionou a aceleração do crescimento econômico em geral – e, em particular, o industrial – no estado. Tem se constatado que a determinação de realização de vultosos projetos federais de investimento tem reverberado sobre a economia estadual, seja diretamente pelo gasto em investimento realizado (e em realização), como a refinaria da Petrobras, um estaleiro naval e uma siderúrgica, seja indiretamente, pelo estímulo à localização do investimento privado em busca de oportunidades abertas pelo gasto público.

O novo ciclo de investimentos em ação no estado vem permitindo a recuperação da participação da economia no valor adicionado bruto regional, saindo de uma trajetória descendente desde, pelo menos, 1995 – quando teria atingido 18,8% do produto interno bruto (PIB) regional – até chegar em 17,5% em 2005 e inflétir positivamente para 18,3% em 2010.

Sem dúvida, o grande elemento financiador do investimento em Pernambuco tem sido o governo federal, por meio de sua determinação em aportar projetos produtivos no estado. Para tal, ele usa ora seu orçamento direto, ora o de suas estatais, ora de suas agências de crédito para financiamento de parte do investimento privado. O estudo analisou comparativamente o volume de crédito do Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) *vis-à-vis* os recursos exclusivamente do governo estadual para investimento e apontou que aproximadamente 74,7% (R\$ 51,1 bilhões) do total (acumulado) dos recursos de investimento (R\$ 68,4 bilhões) em Pernambuco durante o período 2000-2012 foram provenientes do governo federal. O governo estadual, por sua vez, levantou de seu orçamento próprio o montante de R\$ 17,3 bilhões no período para seus planos de investimento.

Somente em 2012 as duas fontes de crédito ao investimento (BNB e BNDES) aportaram no estado o equivalente a 5,3% do seu PIB, as quais se somaram a 2,1% do PIB alocado pelo governo estadual em investimento. No total, em 2012, as três fontes de financiamento alocaram o equivalente a 7,4% do PIB estadual para o investimento.

Esses recursos federais apontam, pois, para ganhos efetivos de capacidades governativas nesta Unidade da Federação. São montantes destinados a projetos de investimento previstos, em larga medida, no programa de aceleração de crescimento (PAC e PAC 2) para a melhoria e ampliação de infraestrutura e para a atração de grandes empreendimentos produtivos. Se, no período inicial da década, 2000-2006, foi mobilizado o montante total acumulado de R\$ 8,5 bilhões (Fundo Nacional de Financiamento do Nordeste – FNE e BNDES) para o estado, nos anos posteriores, de 2007 a 2012, na vigência da parceria política PT-PSB, o volume de desembolsos acumulados atingiu R\$ 42,6 bilhões.

Com a recuperação da economia brasileira, as finanças do governo estadual em Pernambuco apresentaram melhorias ao longo da década, as quais vieram a permitir uma atuação mais consequente da política pública sob orientação estadual. m outros termos, as capacidades governativas foram substancialmente incrementadas durante a década recente, com a expansão, em termos reais, das receitas totais em 3,5% ao ano (a.a.) entre 2000 e 2012, e das receitas correntes à taxa de 6,4% a.a. no mesmo período. Por sua vez, as despesas totais apresentaram taxas ainda mais aceleradas, de 6,6% a.a., e as despesas correntes taxas de 7,4% entre 2000 e 2012.

O patamar de recursos à disposição do governo estadual mudou de maneira muito relevante. As receitas totais saíram da média anual, de R\$ 10 bilhões no triênio 2000-2002, para o nível anual de R\$ 18,3 bilhões no triênio 2010-2012. A capacidade de gasto, dada pela despesa total, também mudou de patamar, de R\$ 9,8 bilhões no triênio 2000-2002, para R\$ 18,0 bilhões no triênio 2010-2012.

Com mais recursos à disposição (receitas), tanto as despesas correntes quanto os investimentos puderam ser expandidos. Estes últimos, por exemplo, atingiram o valor de R\$ 1,8 bilhão em 2012, tendo atingido R\$ 1,0 bilhão doze anos antes, em 2000, e apenas R\$ 559 milhões em 2005, no meio da década, quando a economia brasileira apenas iniciava sua retomada de crescimento.

Contribuíram, no período recente, para o aumento do gasto em investimento, as operações de crédito (empréstimos) do governo estadual feitas junto a bancos nacionais e internacionais. Durante o período 2000-2007 praticamente não houve tomada de empréstimos, mas, a partir de 2008, indo pelo menos até 2012, houve registro de operações de crédito nos balanços anuais do estado. Entre 2008 e 2012, as operações de crédito somaram o valor de R\$ 5,2 bilhões (valores constantes de 2012).

Implicações espaciais da expansão industrial: uma nova territorialidade econômica está sendo definida em Pernambuco nesta última década. A consolidação do Complexo Industrial e Portuário de Suape no município de Ipojuca – e seu espraiamento para municípios imediatamente vizinhos – pela localização dos principais projetos de investimento em curso está deslocando a produção econômica para o Litoral Sul do estado e expandindo, ao Sul, a projeção da Região Metropolitana do Recife (RM do Recife) na economia estadual.

De outro lado, ainda com expressão menos nítida, posto que está em sua fase inicial, uma nova aglomeração industrial está se implantando no Litoral Norte do estado, no município de Goiana, próximo à divisa com o estado da Paraíba, a partir da instalação da Hemobrás (medicamentos hemoderivados) e da fábrica de automóveis da FIAT e seus fornecedores associados.

Com um novo vetor de concentração produtiva ao longo do litoral do estado, fundado em plantas produtivas de alta intensidade tecnológica e de capital, a matriz produtiva estadual tende a mudar substancialmente em direção a um padrão econômico superior. É possível que a economia estadual venha, ao longo da próxima década, alterar seu nível de PIB *per capita* rumo a níveis mais próximos da média nacional que os presentemente percebidos. Diferenciações intrarregionais, contudo, poderão se acirrar ainda mais com áreas do interior do Sertão e do Agreste tendendo a ficar para trás na corrida do desenvolvimento.

No mercado de trabalho as características estruturais prevalentes em recorte nacional se apresentam ainda mais fortes e marcantes em regiões de baixo desenvolvimento socioeconômico, como na região Nordeste e em Pernambuco. O baixo rendimento, a informalidade e o baixo grau de instrução da força de trabalho estão presentes em Pernambuco nesta última década. Ocorreram algumas melhoras em função do dinamismo econômico verificado na década, mas as suas marcas estruturais pouco foram alteradas.

O baixo rendimento da força de trabalho é característica já de longa data e permanece assim em 2010. Em Pernambuco aproximadamente 50,8% da população ocupada (POC) recebem até um salário mínimo por mês. Para a região Nordeste e para o Brasil os percentuais são, respectivamente de 51,9% e 33,2%.

Associado ao baixo rendimento da força de trabalho está o baixo nível médio de instrução. Em Pernambuco, em 2011, 43,1% da POC incluíam-se entre aqueles “sem instrução e até sete anos de escolarização”, isto é, o grupo que ou não tem instrução, ou ainda nem mesmo conseguiu concluir o ensino básico completo. É verdade que a posição do estado não destoa muito dos patamares regionais e nacionais que foram, respectivamente, de 48,5% e 36,3%.

Foram os principais responsáveis pela criação de empregos os setores industrial, com 174,2 mil postos líquidos entre 2000 e 2010, e de serviços, com o expressivo montante líquido de 565,1 mil novos postos de trabalho. Regra geral, os postos de mais alto rendimento estão no setor industrial e, em particular, na indústria de transformação. Este último ramo de atividade gerou 89 mil postos de trabalho. Ainda no setor industrial, a construção civil foi responsável por 79,4 mil novos empregos no período.

Essas últimas informações sobre o mercado de trabalho merecem reflexão por parte da política pública estadual. Mesmo em face do elevado esforço para a criação de postos de trabalho no setor industrial na última década, o acréscimo ocorrido – de 89 mil novos postos no ramo da indústria de transformação – é modesto frente às necessidades mais amplas do mercado de trabalho estadual.

Além disso, mesmo na construção civil, setor que sofreu um *boom* provocado, de um lado, pela expansão da oferta de recursos públicos para financiamento imobiliário e, de outro lado, pelos investimentos nos grandes projetos da refinaria, estaleiro e siderúrgica, entre outros, em Pernambuco, o número adicional de empregos criado foi limitado.

Em tendo se comportado dessa maneira, isto é, com ímpeto relativamente contido, é de se pensar: os grandes investimentos continuarão a realizar impactos na geração de emprego no mercado de trabalho local? Uma vez concluídas as grandes obras de infraestrutura e dispensados os trabalhadores da construção civil, o que

precisará ser feito com os trabalhadores que antes ocupavam estes postos de trabalho e agora são dispensados? Poderão estes trabalhadores ser transferidos para atividades terciárias? Com que intensidade e de que maneira isto poderá ser realizado?

1.3 Relações federativas: cooperação e ruptura

À guisa de uma conclusão mais sintética, pode-se afirmar que a economia e a sociedade pernambucanas estão, neste momento, passando por uma transformação relevante que, no entanto, ainda mantém características muito similares a outros momentos históricos. Seu potencial econômico ganha fôlego com diversificação produtiva e em intensidade de capital. Há expansão acelerada do PIB com a criação e/ou expansão restringida de um estrato de trabalhadores assalariados de renda média. Entretanto, as condições sociais mais gerais, sobre as quais sua sociedade se assenta, permanecem com baixa capacidade de mudança. Os indicadores de educação, por exemplo, de extrema relevância para a melhoria das condições de vida e de sociabilidade urbana, teimam em apresentar ganhos absolutos – em face a um quadro mais geral no país também de correspondentes elevações – mas não alteram a posição do estado de Pernambuco na classificação geral dos estados. O dado mais emblemático do IDHM deixou claro como o estado tem ficado para trás neste indicador.

Mais uma vez parece se confirmar, no ciclo de prosperidade recente, que os avanços econômicos ocorrem sem provocar alterações benignas no tecido social com intensidade suficiente para a superação dos atrasos existentes. Ainda que se considere os esforços da política social federal com seus gastos em transferências de renda, seus investimentos em habitação, em escola técnicas e universidade, entre outros, as escolhas estratégicas feitas em nível estadual (pelo governo estadual) ainda causam (ou deveriam causar) diferenças substantivas nos resultados das políticas públicas. Estados da Federação na própria região Nordeste, como Rio Grande do Norte e Ceará, por exemplo, têm apresentado acelerações mais intensas nas melhorias de IDHs do que as obtidas por Pernambuco.

As escolhas estratégicas para a utilização dos recursos estaduais, em geral de magnitude restrita *vis-à-vis* os federais, deveriam orientar-se mais firmemente por critérios de investimento no capital humano do que no capital econômico. Para este último os recursos de políticas federais e/ou de empréstimos deveriam ser a opção mais corrente. Em 2010, os investimentos estaduais somados das áreas de educação e saúde corresponderam a R\$ 569,6 milhões e, no mesmo ano, o investimento em transportes foi de R\$ 593,3 milhões; montantes de recursos similares para orientações estratégicas diversas. Este padrão de equivalência de gasto em investimento, entretanto, já se alterou em 2012 em prol da área de transportes, quando o governo estadual despendeu apenas R\$ 505,2 milhões em educação e saúde e R\$ 964,5 milhões em transportes. Neste último ano,

a despesa em investimento destas duas áreas sociais correspondeu a apenas 52,3% do investimento em infraestrutura de transportes.

Um desafio relevante está posto para as relações intergovernamentais no país e se refere ao fato de que os governos estaduais encontram-se ainda muito limitados para desenvolver e operar estratégias de desenvolvimento locais. Os recursos para o financiamento de projetos de investimento de vulto – em infraestrutura, em mudança setorial ou outros – encontram-se majoritariamente sob domínio da União.

Com muito esforço, a experiência recente do governo em Pernambuco mostrou que estes entes federativos (os governos estaduais) se encontram demasiado atarefados em empregar seus poucos recursos próprios para dar contrapartidas em gastos sociais definidos pelo governo federal e a manter a sua estrutura administrativa funcionando. Os investimentos exclusivamente da esfera estadual de governo têm sido de pequena monta, relativamente ao PIB estadual, e sua expansão recente ocorre por meio de expansão do endividamento.

Em um plano mais geral de orientação das estratégias da política pública, o que se vislumbra como necessário, para não dizer indispensável, bem como amplamente reclamado pelos cidadãos, é que não se repitam experiências do passado, em que as transformações econômicas (e seus agentes responsáveis) tendem a refrear e conter as possibilidades de melhorias no desenvolvimento social da população, na medida em que aqueles agentes da base econômica tendem a disputar, em condições politicamente mais vantajosas, os recursos orçamentários dos governos estadual e federal em desfavor das demandas sociais.

Na superação das graves deficiências sociais e das desigualdades de oportunidades dos estratos mais desfavorecidos historicamente – potencializadas em estados da Federação, como Pernambuco, localizados em regiões de baixo nível geral de desenvolvimento – pode estar parte relevante da própria sustentabilidade das transformações econômicas em curso. O desenvolvimento social de uma dada comunidade, como tem mostrado estudos históricos sobre o desenvolvimento, tende a ser elemento de sustentação de sua contraparte, o desenvolvimento econômico. A história contrária, entretanto, nem sempre tem se mostrado verdadeira.

Sob uma visão estrutural das relações federativas no atual ambiente político nacional pode-se concluir, com apoio da experiência do caso de Pernambuco, que as condições do subdesenvolvimento em regiões de atraso não podem ser superadas apenas por meio das atuais regras de repartição de recursos governamentais. As dificuldades a serem superadas mostram-se ainda com dimensão tão forte que a ação pública modificadora precisa não apenas de volumes de recursos superiores ao atualmente para lá canalizados, mas também exige uma reorientação de estratégias a serem perseguidas, bem como de um nível de coordenação das ações entre governo central e os subnacionais superior ao existente.

Na etapa de finalização e conclusão deste estudo algumas pré-condições existentes, as quais contribuíram para o cenário de elevados investimentos e recursos federais em Pernambuco, começaram a se desfazer. A relação azeitada entre governo estadual e federal sofreu um revés político com a decisão do então governador de Pernambuco, Eduardo Campos, do PSB, no final de 2013, de se candidatar à Presidência da República, em oposição à candidatura à reeleição da presidenta Dilma Rousseff, do PT. No dia 13 de agosto de 2014, entretanto, o candidato Eduardo Campos morreu tragicamente em um acidente aéreo na cidade de Santos-SP, em pleno início de sua campanha à Presidência.

Pernambuco, nesse acidente, perdeu a um só tempo seu mais importante governador na geração recente, bem como seu mais relevante interlocutor junto ao governo federal em décadas. Como presidente de um partido que compunha a base aliada do governo federal (Lula e Dilma), seu papel para angariar recursos para o estado foi determinante. Sem este ator protagonista, o cenário futuro para a continuidade de um ciclo expansivo na economia e promotor de avanços sociais e redução das desigualdades fica menos claro e mais incerto. A depender dos novos arranjos políticos que forem estruturados entre as forças políticas nacionais e as estaduais em Pernambuco, o cenário de ganhos crescentes de capacidades governativas conquistado junto ao governo federal pode assumir trajetórias distanciadas do caminho percorrido até o momento.

Por fim, fica clara a percepção de que o papel de governos – no caso de Pernambuco, uma parceria entre o federal e o estadual – tem sido determinante para a criação e a evolução das bases de sustentação das transformações sociais e econômicas em curso no estado. Os governos têm sido os atores sustentadores do ciclo recente, quer seja pela determinação em perseguir estratégias predefinidas, quer seja pela alocação de recursos institucionais, econômicos e financeiros necessários para a efetivação das estratégias, cabendo apenas ao setor privado nacional (privado ou estatal) ou internacional a tarefa de adesão entusiástica às facilidades encontradas no ambiente gerado pela ação pública.

Reconhecer esse papel de maior protagonismo do Estado brasileiro na experiência atual de desenvolvimento em Pernambuco tem repercussões importantes sobre as estratégias doravante necessárias quando os governos federal e estadual precisarem se retirar desta tarefa, total ou parcialmente. O setor privado terá condições de assumir a tarefa de consolidar cadeias produtivas e/ou de continuar realizando a diversificação produtiva estadual? De que maneira? Com quais recursos e com quais formatos institucionais? E a pergunta mais importante: que grupo de liderança política e empresarial no estado terá condições de levar este desafio adiante?

REFERÊNCIAS

- ARRETCHE, M. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz; FGV, 2012.
- BARCA, F.; McCANN, P.; RODRIGUEZ-POSE, A. The case for regional development intervention: place-based versus place-neutral approaches. **Journal of Regional Science**, v. 52, n. 1, p. 134-152, 2012.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **PAC – balanço de quatro anos (2007-2010) – Pernambuco**. Pernambuco: MP, 2010.
- _____. Ministério do Desenvolvimento Social. **Programa Bolsa Família**. Brasília: MDS, 2013a.
- _____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Balanço do PAC2 – o círculo virtuoso do desenvolvimento**. Pernambuco – 3º balanço 2011-2014. Brasília: MP, 2013b.
- _____. Ministério da Educação. **Sinopse estatística da educação básica**. Brasília: INEP/Ministério da Educação, vários números [s.d.].
- CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (Orgs.) **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: Ipea, 2013.
- CASTRO, J. A.; RIBEIRO, J. A.; CHAVES, J. V.; DUARTE, B. C. **Gasto social federal: prioridade macroeconômica no período 1995-2010**. Brasília: Ipea, 2012. (Nota Técnica, n. 9).
- FIEPE – FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DE PERNAMBUCO. **Proposta de uma política industrial para o estado de Pernambuco**. Recife: Fiepe, 2013.
- GOODIN, R. E.; REIN, M.; MORAN, M. **The public and its policies**. England: The Oxford Handbook of Public Policy, 2008.
- HOFFMANN, R. Transferências de renda e desigualdades no Brasil (1995-2011). *In*: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (Orgs.) **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: Ipea, 2013.
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Sinopse do Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.
- _____. **Pesquisas de informações básicas municipais 2012**. Rio de Janeiro: IBGE, 2012a.
- _____. **Síntese de indicadores sociais**. Rio de Janeiro: IBGE, 2012b.

ISMAEL, R. **Governos estaduais no ambiente federativo inaugurado pela Constituição Federal de 1988**: aspectos políticos e institucionais de uma atuação constrangida. Rio de Janeiro: Ipea, 2013. (Texto para Discussão, n. 1907).

LEVINE, R. M. **A velha usina – Pernambuco na Federação brasileira, 1889-1937**. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1980.

MONTEIRO NETO, A. **Desenvolvimento regional em crise**: políticas econômicas liberais e restrições à intervenção estatal no Brasil dos anos 1990. 2005. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005.

_____. Política de desenvolvimento regional: questão periférica no pacto federativo brasileiro. *In*: BRANDÃO, C.; SIQUEIRA, H. (Orgs.) **Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.

_____. Federalismo sem pactuação: governos estaduais na antessala da Federação. *In*: _____. (Org.). **Governos estaduais no federalismo brasileiro**: capacidades e limitações governativas em debate. Brasília: Ipea, 2014a. cap. 9.

_____. (Org.) **Governos estaduais no federalismo brasileiro**: capacidades e limitações governativas em debate. Brasília: Ipea, 2014b.

_____. Desigualdades regionais no Brasil: notas sobre o padrão de intervenção do Estado nos anos 2000-2010. *In*: GUIMARÃES P. F.; AGUIAR, R. A. de; LASTRES, H. M. M.; SILVA, M. M. da. (Orgs.) **Um olhar territorial para o desenvolvimento do Nordeste**. Rio de Janeiro: BNDES, 2014c.

PERNAMBUCO. Secretaria da Fazenda do Estado de Pernambuco. **Balço geral do estado – vários números**. Recife, [s.d.]. Disponível em: <www.sefaz.pe.gov.br>. Acesso em: maio/jun. 2013.

PIKE, A.; RODRIGUEZ-POSE, A.; TOMANEY, J. What kind of local and regional development and for whom? **Regional Studies**, v. 41, n. 9, p. 1253-1269, 2007.

PNUD – PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **O índice de desenvolvimento humano municipal brasileiro**. Atlas do desenvolvimento humano no Brasil 2013. Brasília: PNUD; Ipea; FJP, 2013.

SANTOS, C. H. dos. **A dinâmica das transferências públicas de assistência e previdência (1995-2012)**. Brasília: Ipea, 2013. (Carta de Conjuntura, n. 20).

SILVEIRA NETO, R.; AZZONI, C. R. Os programas sociais e a recente queda da desigualdade regional de renda no Brasil. *In*: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (Orgs.) **Programa Bolsa Família**: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea, 2013.

SQUEFF, G. C.; NOGUEIRA, M. O. **A heterogeneidade estrutural no Brasil de 1950 a 2009**. Brasília: Ipea, 2013. (Textos para Discussão, n. 51).

VERGOLINO, J. R. de O. **Federalismo e autonomia fiscal dos governos estaduais no Brasil**: notas sobre o período recente (1990-2010). Brasília: Ipea, 2013. (Texto para Discussão, n. 1908).

VERGOLINO, J. R. de O; MONTEIRO NETO, A. **A economia de Pernambuco no limiar do século XXI – desafios e oportunidades para a retomada do desenvolvimento**. Recife: Editora dos autores, 2002.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

AMARAL FILHO, J. **Tendências, desafios e perspectivas do federalismo brasileiro e suas implicações no desenvolvimento regional**. Estudo Nordeste 2022 – Perspectivas de Desenvolvimento. Fortaleza: BNB, 2014.

GOMIDE, A.; PIRES, R. **Capacidades estatais e democracia – arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2014.

NOTAS BIOGRÁFICAS

Aristides Monteiro Neto

Técnico em Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea, doutor em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e especialista em Desenvolvimento Regional e Políticas Públicas.

José Raimundo de Oliveira Vergolino

Pesquisador visitante do Ipea, professor da Faculdade Guararapes (Recife-PE), Ph.D. em Economia pela University of Illinois em Urbana-Champaign (Estados Unidos) e especialista em Desenvolvimento Regional.

Valdeci Monteiro dos Santos

Professor de Economia na Universidade Católica de Pernambuco (Unicap), diretor da Ceplan Consultoria Econômica e Planejamento, doutor em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e especialista em Desenvolvimento Regional.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação

Ipea

Revisão e editoração

Editorar Multimídia

Capa

Ipea

*The manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.*

Livraria

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES,

Térreo – 70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ISBN 978-85-7811-244-8



9 788578 112448 >

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Secretaria de
Assuntos Estratégicos

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
PÁTRIA EDUCADORA

ando do Sul Rondônia Maranhão Goiás Espírito Santo Tocantins Pernambuco Alagoas Rio Grande do Norte Acre
Piauí Paraná Amapá Pará Rio de Janeiro Sergipe Ceará Minas Gerais Distrito Federal Santa Catarina Amazonas
ntins **Pernambuco** Alagoas Rio Grande do Norte Acre Rio Grande do Sul Rondônia Maranhão Goiás Espírito Santo
io Paulo Mato Grosso do Sul Paraíba Bahia Mato Grosso São Paulo Mato Grosso do Sul Paraíba Bahia Mato Grosso
Ceará Minas Gerais Distrito Federal Santa Catarina Amazonas Piauí Paraná Amapá Pará Rio de Janeiro Sergipe
ando do Sul Rondônia Maranhão Goiás Espírito Santo Tocantins **Pernambuco** Alagoas Rio Grande do Norte Acre
Piauí Paraná Amapá Pará Rio de Janeiro Sergipe Ceará Minas Gerais Distrito Federal Santa Catarina Amazonas