



Jan.-Jun. 2018

18

BOLETIM REGIONAL, URBANO E AMBIENTAL



Brasília, 2018

Jan.-Jun. 2018

18

BOLETIM
REGIONAL, URBANO E AMBIENTAL

Governo Federal

**Ministério do Planejamento,
Desenvolvimento e Gestão**
Ministro Esteves Pedro Colnago Junior

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente
Ernesto Lozardo

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Rogério Boueri Miranda

**Diretor de Estudos e Políticas do Estado,
das Instituições e da Democracia**
Alexandre de Ávila Gomide

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
José Ronaldo de Castro Souza Júnior

**Diretor de Estudos e Políticas Regionais,
Urbanas e Ambientais**
Alexandre Xavier Ywata de Carvalho

**Diretor de Estudos e Políticas Setoriais
de Inovação e Infraestrutura**
Fabiano Mezadre Pompermayer

Diretora de Estudos e Políticas Sociais
Lenita Maria Turchi

**Diretor de Estudos e Relações Econômicas
e Políticas Internacionais**
Ivan Tiago Machado Oliveira

Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação
Regina Alvarez

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

Boletim Regional, Urbano e Ambiental

CORPO EDITORIAL

Editores

Aristides Monteiro Neto (coordenador da Coere)
Márcio Bruno Ribeiro (coordenador da Dvmeq)

Conselho Editorial

Adolfo Sachsida (diretor adjunto)
Bolívar Pêgo Filho (coordenador da Codur)
Leonardo Monteiro Monastério (coordenador da Coap)
Mário Jorge Cardoso de Mendonça (coordenador da Cosam)

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2018

Boletim regional, urbano e ambiental / Instituto de
Pesquisa Econômica Aplicada. Diretoria de Estudos e
Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais. – n. 1 (dez.
2008) – Brasília : Ipea. Dirur, 2008 –

Semestral.
ISSN 2177-1847

1. Planejamento Regional. 2. Política Regional.
3. Política Urbana. 4. Planejamento Urbano. 5. Urbanismo.
6. Política Ambiental. 7. Brasil. 8. Periódicos. I. Instituto
de Pesquisa Econômica Aplicada. Diretoria de Estudos e
Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais.

CDD 307.7605

As publicações do Ipea estão disponíveis para download gratuito
nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos).
Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

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 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

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

SUMÁRIO

EDITORIAL.....	5
ENSAIOS	
DESIGUALDADE TERRITORIAL, MOBILIDADE ESPACIAL E VULNERABILIDADE	11
Aristides Monteiro Neto Dorotea Blos	
HETEROGENEIDADE DA INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO NAS MACRORREGIÕES DO BRASIL (2000-2015).....	29
Raphael de Oliveira Silva	
DINÂMICA INDUSTRIAL NA REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO: UMA ANÁLISE DO PERÍODO 2000-2015.....	37
Danilo Severian	
ASPECTOS SOCIOECONÔMICOS DA REGIÃO DO MATOPIBA	47
Caroline Nascimento Pereira Gabriela Lanza Porcionato Cesar Nunes de Castro	
DESENVOLVIMENTO REGIONAL COMO POLÍTICA DE APOIO PARA A REVITALIZAÇÃO DO RIO SÃO FRANCISCO	61
Caroline Nascimento Pereira Cesar Nunes de Castro	
O PAPEL DA INADIMPLÊNCIA NA HETEROGENEIDADE DA ARRECADAÇÃO DO IPTU NO BRASIL	77
Pedro Humberto Bruno de Carvalho Junior	
ENTORNO E PRIMEIRAS RESPOSTAS (G)LOCAIS À INSTABILIDADE NA VENEZUELA.....	87
Paula Gomes Moreira	
INDICADORES SOCIAIS E DESENVOLVIMENTO RURAL: UM ESTUDO SOBRE O ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO MUNICIPAL RURAL NO BRASIL	97
Carlos Vinícius da Silva Pinto Betty Nogueira Rocha Nikolas de Camargo Pirani	
DESAFIOS METODOLÓGICOS PARA A AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS: O CASO DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS.....	107
Ricardo da Silva Kaminski Regina Helena Rosa Sambuichi Iracema Ferreira de Moura Elisangela Sanches Januario	

O OBJETIVO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL 6 – ÁGUA E SANEAMENTO: DESAFIOS DA GESTÃO E A BUSCA DE CONVERGÊNCIAS	119
Luiz Augusto Bronzatto	
Daniela Nogueira Soares	
Gesmar Rosa dos Santos	
Júlio Issao Kuwajima	
Maíra Simões Cúcio	

OPINIÃO

OS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E A IMPLANTAÇÃO DA AGENDA 2030 NO BRASIL	131
Henrique Villa da Costa Ferreira	

NOTAS DE PESQUISA

AVALIAÇÃO DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS	137
Regina Helena Rosa Sambuichi	
Ricardo da Silva Kaminski	
Iracema Ferreira de Moura	
Elisângela Sanches Januario	

PROJETO DE PESQUISA “OBJETIVO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL 6 – ÁGUA E SANEAMENTO: ESTUDOS E PROPOSIÇÃO DE MEDIDAS PARA IMPLEMENTAÇÃO E MONITORAMENTO”	141
Gesmar Rosa dos Santos	

INDICADORES

INDICADORES REGIONAIS	147
INDICADORES SOCIAIS E METROPOLITANOS	153
INDICADORES FEDERATIVOS.....	161

EDITORIAL

Este número 18 do *Boletim Regional, Urbano e Ambiental*, da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea, apresenta o mesmo formato de estrutura e conteúdo dos números publicados desde o ano de 2016. A publicação está dividida em quatro seções: *Ensaaios*, *Opinião*, *Notas de pesquisa* e *Indicadores*. Estas seções procuram cobrir um grande conjunto de questões associadas às áreas regional, urbana, ambiental e federativa. A partir dessa diversidade temática, procura-se encontrar suas interfaces visando orientar uma ação pública mais efetiva, eficaz e eficiente no território nacional. A perspectiva territorial é o elemento central e convergente das avaliações e proposições apresentadas nas várias seções do boletim.

Os ensaios são textos analíticos ou interpretativos versando sobre determinado assunto de forma menos aprofundada do que um tratado formal e acabado. O texto de opinião é escrito por alguma autoridade ou especialista externo, versando sobre um tema candente nas diversas áreas abordadas neste boletim que tem se destacado na mídia ou nos debates acadêmico-técnicos. As notas de pesquisa são relatos e/ou resultados preliminares de pesquisas em andamento desenvolvidas na Dirur/Ipea. Os indicadores temáticos trazem dados macrorregionais/estaduais atualizados periodicamente com a intenção de construir séries históricas para a realização de análises específicas.

A primeira seção deste boletim é composta por dez ensaios. Os seis primeiros textos representam esforços de reflexão empreendidos no âmbito da Coordenação de Estudos Regionais da Dirur/Ipea. O ensaio *Desigualdade territorial, mobilidade espacial e vulnerabilidade*, dos autores Aristides Monteiro Neto e Dorotea Blos, visa contribuir com uma leitura dos feitos de políticas nacionais sobre o território, com ênfase na redução de desigualdades e vulnerabilidade social e em projetos de mobilidade urbana.

Os dois textos seguintes discutem a dinâmica produtiva sob os pontos de vista regional e local durante o período de 2000 a 2015. No ensaio *Heterogeneidade na indústria de transformação nas macrorregiões do Brasil (2000-2015)*, o autor Raphael de Oliveira Silva investiga o comportamento da produtividade das atividades industriais nas cinco regiões brasileiras, identificando suas respectivas direções. O ensaio *Dinâmica industrial na Região Metropolitana de São Paulo: uma análise do período 2000-2015*, de Danilo Severian, analisa em que medida as mudanças no nível de atividade industrial e as transformações estruturais da cidade de São Paulo impactaram os empregos nos municípios da sua região metropolitana.

Outros dois textos tratam de dinâmicas regionais atualmente em ascensão. No ensaio *Aspectos socioeconômicos da região do Matopiba*, de Caroline Nascimento Pereira, Gabriela Lanza Porcionato e Cesar Nunes de Castro, são apresentados os principais indicadores das dinâmicas econômica e social na região composta por municípios fronteiriços dos estados

do Maranhão, do Tocantins, do Piauí e da Bahia, que pertencem ao bioma Cerrado e onde se desenvolve agricultura de alta produtividade. O ensaio *Desenvolvimento regional como política de apoio para a revitalização do rio São Francisco*, de Caroline Nascimento Pereira e Cesar Nunes de Castro, aponta as potencialidades econômicas da região que abrange aquela bacia hidrográfica, destacando a importância da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) no processo de recuperação do meio ambiente.

O último ensaio da área regional, *O papel da inadimplência na heterogeneidade da arrecadação do IPTU no Brasil*, de Pedro Humberto Bruno de Carvalho Junior, apresenta indicadores referentes à inadimplência e à arrecadação do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) nos municípios brasileiros durante o período recente, evidenciando comportamentos distintos nas localidades do Norte e do Nordeste quando comparadas ao Sul, ao Sudeste e ao Centro-Oeste. A análise permite verificar que a inadimplência pode ser apontada como uma das principais causas das disparidades e baixa eficiência arrecadatória do IPTU. Diante dessa situação, o ensaio destaca algumas medidas que poderiam ser implementadas visando à redução da inadimplência.

Os quatro textos seguintes da seção *Ensaio* decorrem de projetos de pesquisa em andamento nas demais áreas de atuação da Dirur/Ipea. No ensaio *Entorno e primeiras respostas (g)locais à instabilidade na Venezuela*, a autora Paula Gomes Moreira apresenta um relato sobre o aumento da instabilidade política, econômica e social na Venezuela, ocorrido nos últimos anos, e o conseqüente deslocamento de muitos venezuelanos pelas fronteiras terrestres e marítimas com países vizinhos. O texto também relata algumas iniciativas de recepção dos deslocados e mediação da crise por parte de governos da região e de organizações internacionais.

O ensaio *Indicadores sociais e desenvolvimento rural: um estudo sobre o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Rural no Brasil*, de Carlos Vinícius da Silva Pinto, Betty Nogueira Rocha e Nikolas de Camargo Pirani, apresenta os resultados de um índice obtido a partir da desagregação de dados demográficos, econômicos e sociais por situação de domicílio (rural ou urbano), que foram divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) no Censo Demográfico de 2010. Tais resultados possibilitam uma maior compreensão das políticas que promoveram o desenvolvimento do setor agrário no Brasil.

No ensaio *Desafios metodológicos para a avaliação de programas governamentais: o caso do Programa de Aquisição de Alimentos*, os autores Ricardo da Silva Kaminski, Regina Helena Rosa Sambuichi, Iracema Ferreira de Moura e Elisangela Sanches Januario procuram mostrar a importância da teoria do programa como base para a avaliação de políticas públicas, apresentando seus principais desafios metodológicos. Como exemplo ilustrativo, é realizada uma avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), concebido no ano de 2003 com o objetivo de combater à fome e fortalecimento da agricultura familiar no Brasil.

Por fim, no ensaio *O Objetivo do Desenvolvimento Sustentável 6 – Água e Saneamento: desafios da gestão e a busca de convergências*, dos autores Luiz Augusto Bronzatto, Daniela Nogueira Soares, Gesmar Rosa dos Santos, Júlio Issao Kuwajima e Maíra Simões Cucio, é apresentada uma reflexão sobre os desafios da gestão da água no Brasil que podem postergar o alcance de parte das metas estabelecidas na Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável, pactuada entre diversos países no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU).

Também são discutidas as questões a serem enfrentadas para uma maior efetividade da Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), assim como as ações em prática que visam superar as dificuldades presentes no Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

Na seção *Opinião*, o texto intitulado *Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e a implantação da Agenda 2030 no Brasil* foi redigido por Henrique Villa da Costa Ferreira, secretário nacional de articulação social da Secretaria de Governo da Presidência da República. O texto menciona a importância daquela agenda como uma plataforma global norteadora de políticas públicas, tendo sido adotada pelo Brasil e por outros 192 Estados-membros das Nações Unidas, além dos desafios do governo federal para a sua implantação.

Na seção *Notas de pesquisa* são apresentados dois breves relatos de linhas de trabalho que se encontram em fase inicial de desenvolvimento. São eles: *Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos*, de Regina Helena Rosa Sambuichi, Ricardo da Silva Kaminski, Iracema Ferreira de Moura e Elisângela Sanches Januario; e *Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 6 – Água e Saneamento: estudos e proposição de medidas para implementação e monitoramento*, de Gesmar Rosa dos Santos.

A última seção, de *Indicadores*, traz uma série de dados regionais, urbanos e federativos atualizados, permitindo um acompanhamento das principais variáveis para análise dos diversos temas.

Gostaríamos de registrar nossos agradecimentos aos colegas especialistas, externos ao Ipea, que contribuíram com artigos para este número do boletim – da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud Brasil), do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP), do Ministério da Saúde (MS) e do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) –, e aos colegas do Ipea que atuaram voluntariamente como pareceristas dos ensaios desta edição: Bárbara Oliveira Marguti, Bolívar Pêgo, Constantino Cronemberger Mendes, José Eustáquio Ribeiro Vieira Filho, Murilo José de Souza Pires, Raphael de Oliveira Silva, Ronaldo Ramos Vasconcelos e Vanessa Gapriotti Nadalin. Agradecemos também aos técnicos e bolsistas do Ipea que participaram da elaboração da seção de *Indicadores*: Aristides Monteiro Neto, Bárbara Oliveira Marguti, Constantino Cronemberger Mendes, Raphael de Oliveira Silva e Rodrigo Luís Comini Curi.

Espera-se que este novo boletim, nas diversas abordagens presentes nas suas várias seções, sirva como material de referência para o debate público, bem como para subsidiar a ação pública no território nacional, conciliando aspectos regionais, urbanos, ambientais e federativos.

Que todos tenham uma boa leitura!

Os Editores

ENSAIOS

DESIGUALDADE TERRITORIAL, MOBILIDADE ESPACIAL E VULNERABILIDADE¹

Aristides Monteiro Neto²
Dorotea Blos³

1 INTRODUÇÃO

As desigualdades no Brasil manifestam-se em distintos níveis territoriais e em vários âmbitos do desenvolvimento humano. O Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil 2013 (Pnud, Ipea e FJP, 2013) mostra, nas últimas duas décadas, uma tendência de evolução positiva das condições de vida da população brasileira por meio do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM),⁴ que analisa três dimensões que organizam o conceito do desenvolvimento humano – renda, longevidade e educação.

2 DESENVOLVIMENTO HUMANO NAS REGIÕES

Esta evolução permite identificar uma melhoria muito significativa dos indicadores nacionais na última década, identificando-se que, em 2000, havia uma concentração de 71,5% dos municípios brasileiros nas faixas de muito baixo e baixo desenvolvimento humano. Em 2010, somente 25,2% dos municípios estavam nestes patamares, e a concentração maior havia se deslocado para as faixas de médio e alto desenvolvimento (74,0%) (ver tabela A.1, no apêndice).

Apesar de as regiões Norte e Nordeste apresentarem os menores IDHMs, tanto em 2000 quanto em 2010, estas duas regiões apresentaram crescimento superior à média

1. Este texto ora disponibilizado para o público em geral corresponde ao esforço de mapeamento da situação recente sobre aspectos do desenvolvimento e da política regional brasileira constante na seção G do documento institucional *Informe Nacional sobre os Avanços na Implementação do Consenso de Montevideu sobre População e Desenvolvimento*. Este relatório preliminar foi apresentado na Reunião Extraordinária da Mesa Diretiva da Comissão Regional de População e Desenvolvimento (CRPD), em Santiago do Chile, em novembro de 2017. Para esta parte específica sobre a questão regional brasileira foram responsáveis diretos, para sua elaboração, Dorotea Blos, analista de políticas sociais, e Aristides Monteiro Neto, coordenador de estudos regionais da Diretoria de Estudos Regionais, Urbanos e Ambientais (Dirur) do Ipea.

2. Pesquisador na Dirur do Ipea e doutor em economia aplicada pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).

3. Analista de políticas sociais no Ministério do Planejamento (MP) e doutora em gestão e valoração urbana pela Universitat Politècnica de Catalunya, Espanha.

4. Ver conceito do IDHM no apêndice.

nacional entre 2000 e 2010, passando de baixo para médio IDHM. Isto também se verifica no IDHM das dimensões renda, longevidade e educação. Em relação ao IDHM educação, Norte e Nordeste apresentaram taxas de crescimento duas vezes maiores do que aquelas verificadas para o Sudeste. Apesar deste elevado crescimento, verificam-se desigualdades educacionais ainda marcantes regionalmente (ver tabela A.2, no apêndice).

3 VULNERABILIDADE SOCIAL NAS REGIÕES

Em uma análise complementar àquela apresentada para o IDHM, somam-se novos dados do Índice de Vulnerabilidade Social (IVS), calculado pelo Ipea para o período de 2000 a 2015, estruturado também em três dimensões, a saber: renda e trabalho, capital humano e infraestrutura urbana.⁵

Em uma análise mais global do país, no período 2000-2010 houve uma redução do IVS de 27%, significando a passagem da faixa de alta para média vulnerabilidade social. Nos cinco anos seguintes, o processo de redução se manteve, no entanto em percentuais menores, em que uma redução de 7% no período coloca o país em uma faixa de baixa vulnerabilidade social. Além disso, a evolução do índice no período 2011 a 2015 sofreu inflexões e descontinuidades, no entanto permanecendo na mesma faixa (ver tabela A.3, no apêndice).

No ano 2000 as regiões Norte e Nordeste aparecem, uma vez mais, como aquelas que apresentam resultados menos satisfatórios, o que faz com que essas regiões enquadrem-se na faixa da alta vulnerabilidade social, enquanto a região Sul apresenta-se como aquela de melhor desempenho, ficando na faixa da baixa vulnerabilidade social (ver tabelas A.4 e A.5, no apêndice). A evolução no período 2000-2010 foi positiva naquelas regiões, mas ainda abaixo da média nacional. No último período, de 2011 a 2015, a redução da vulnerabilidade social continuou acontecendo em todas as regiões, mas foi mais significativa na região Norte (14%), alcançando o patamar de baixa vulnerabilidade social. A região Nordeste neste período alcançou a faixa de média vulnerabilidade social.

Outros indicadores das vulnerabilidades sociais regionais no país, com relação mais direta com a qualidade de vida nos centros urbanos, podem ser incorporados a esta análise, como se verifica a seguir.

4 ACESSO A ESGOTAMENTO SANITÁRIO

A população residente em domicílios com esgotamento sanitário (ver tabela A.6, no apêndice) mostra que, na região Norte, apenas 12,6% de sua população têm acesso a esgotamento sanitário em 2001 – equivalente a 20% da média nacional no mesmo ano. Nos anos seguintes houve melhoria considerável do quadro de acesso, chegando ao ano de 2015 com 27,9% da população com acesso, ou seja, 38% da média nacional. Na região Nordeste, a parcela de 35,0% de sua população contava com esgotamento sanitário em 2001, elevando este patamar para 54,3% da população com acesso a este serviço público em 2015. Como proporção da média nacional, a região saltou de 57,3%, em 2001, para 74,4%, em 2015.

5. Ver conceito do IVS no apêndice.

5 MOBILIDADE URBANA

O percentual da população ocupada no país que gasta mais de uma hora diária da residência para o trabalho passou de 8,9%, em 2001, para 10,2%, em 2015 (ver tabela A.7, no apêndice). Para este indicador, a região que apresenta a dimensão mais negativa é justamente a mais rica e mais povoada, o Sudeste, com 11,4% de sua população gastando mais de uma hora no trajeto casa-trabalho em 2001. Este nível aumentou para 13,7% em 2015. Quando as regiões metropolitanas (RMs) são analisadas, seus indicadores revelam que é nelas que a mobilidade da população no seu trajeto para o trabalho é mais crítica. O tempo médio de deslocamento ampliou-se durante o período em consideração em todas as macrorregiões e RMs no país (tabela A.8, no apêndice). Cada vez mais uma parcela maior da população gasta mais tempo para chegar ao trabalho. No conjunto do Brasil esta média, em minutos, saiu de 28,7, em 2001, para 30,3, em 2015. Novamente a região Sudeste – em que se localizam as maiores metrópoles nacionais – é aquela em que o tempo gasto é maior: evoluiu de 31,4 para 34,1 minutos, em média, entre 2001 e 2015.

6 ORGANIZAÇÃO SOCIAL

O esforço de fomentar maior coesão social por meio da participação cívica pode ser acompanhado pelo número de conselhos de política urbana nos municípios brasileiros (tabela A.9, no apêndice). Em 2012, 1.231 dos municípios brasileiros (22,1%) possuíam conselhos para questões urbanas (ver tabela A.9, no apêndice). Deste grupo de municípios, 522, ou seja, 42,4% dos com conselhos, estão na faixa de população entre 20 mil e 500 mil habitantes, sendo que nas faixas superiores de tamanho de população é onde há mais institucionalização de conselhos para políticas urbanas (em termos proporcionais ao número de municípios de cada faixa, pois, em termos absolutos, as faixas de 5 mil até 100 mil têm mais conselhos). Fica, portanto, o desafio de organizar as políticas públicas para fazer chegar os conselhos urbanos nos municípios de menor tamanho de população. Em termos macrorregionais, é na região Sul do país em que há mais municípios com conselhos urbanos; são 40,3% do total regional de municípios. Esta região é seguida pela região Sudeste, com 21,3% do total de seus municípios; pela região Norte, com 20,9%; pela região Centro-Oeste, com 18,7%; e, por fim, pela região Nordeste, com apenas 11,6% de seus municípios com conselhos urbanos devidamente instituídos.

7 DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL E EVOLUÇÃO DA ATIVIDADE ECONÔMICA

Quanto à distribuição territorial do produto interno bruto (PIB) (tabela A.10, no apêndice), as mudanças se fizeram notar em apoio ao aumento da participação das regiões de menor desenvolvimento. É a região Centro-Oeste, entre as três, aquela que mais alarga sua participação no total da economia nacional. Conforme dados das contas regionais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), entre 2000 e 2012, a região Norte aumentou sua participação no total da economia nacional em 0,7%, a região Nordeste aumentou, no mesmo período, 0,5%, e a região Centro-Oeste teve ganho de 2,9%.

As disparidades de PIB por habitante entre regiões continuam elevadas no país, e sua diminuição tem sido lenta e insatisfatória. A região Norte tem apresentado indicador de PIB *per capita* na média de 60% do Brasil, com pouca variação no período 2000-2014. A região

Nordeste, com PIB *per capita* ainda mais baixo, apresenta muita dificuldade de ultrapassar o patamar de metade do PIB *per capita* nacional: passou de 46,6%, em 2000, para 50,3%, em 2014. As demais regiões, por sua vez, apresentam nível de PIB bem superior à média nacional (ver tabela A.10, no apêndice).

É verdade que as regiões de menor PIB *per capita* têm apresentado taxas de crescimento do produto até mesmo mais altas do que as observadas nas regiões de alta renda; contudo, o diferencial de taxas não tem sido suficiente para reduzir o diferencial de produto existente (tabela A.11, no apêndice). Nos anos da década 2000-2010, quando a economia nacional apresentou evolução do produto e da renda, as regiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste lideraram as taxas de crescimento regionais (ver tabela A.11, no apêndice). Contudo, nos anos recentes, com o revés da economia interna, as taxas de crescimento nas regiões menos desenvolvidas sofreram considerável redução, demonstrando como estas são frágeis e facilmente impactadas pelo que se passa no ambiente econômico nacional. Quando vistas a partir da rede urbana brasileira, a população e a riqueza econômica continuam concentradas nas metrópoles e nos grandes centros urbanos, mas sua participação tem diminuído, demonstrando um crescimento mais acelerado em cidades que não estão no topo da hierarquia da rede urbana brasileira. Internamente, as RMs têm demonstrado uma inversão, passando as metrópoles em geral a crescer menos do que os outros municípios da RM. No Brasil recente, essas relações interurbanas têm se alterado de forma mais perceptível em uma hierarquia intermediária relacionada ao que alguns têm chamado de cidade média.⁶ As cidades médias têm duas funções que podem ocorrer de forma mais ou menos acentuada: potencializar e viabilizar o desenvolvimento local-regional e ofertar de forma intermediária serviços que seriam disponibilizados apenas nas cidades maiores, tendo, portanto, um grande papel articulador que gera mudanças nas relações de centralidade e dependência das cidades menores em relação às de maior hierarquia urbana.

7.1 As políticas nacionais e suas repercussões no território

A capacidade de intervenção governamental no país foi substantivamente modificada neste início de século XXI, principalmente a partir de 2007, quando o governo federal instituiu e passou a executar o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) como elemento importante da estratégia de crescimento. Seu propósito central foi aumentar a taxa de acumulação da economia nacional por meio da elevação do investimento público em infraestrutura (rodovias, portos, aeroportos), comunicações e habitação. As instituições públicas voltadas para o desenvolvimento regional acompanharam bem de perto este novo ativismo fiscal do governo federal e passaram a contribuir mais fortemente para o esforço nacional de crescimento. Análise dos dados sobre os fundos constitucionais de desenvolvimento regional (FCs), por exemplo, tiveram uma significativa ampliação de seus desembolsos no período: o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) passou de 1,0% do seu PIB, em 2005, para 1,8%, em 2012; o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE),

6. Em recorte com dados de 2000, Branco (2006) identifica 39 cidades médias em todo o país a partir de critérios populacionais (entre 100 e 350 mil habitantes), aéreos (presença de linhas aéreas regulares) e de subordinação – foram excluídos aqueles pertencentes a RMs, subordinados, conforme os estudos de Regiões de Influência das Cidades (Regic) do IBGE, ou que fossem capitais estaduais.

por sua vez, passou de 1,6% do PIB da região, em 2005, e atingiu 2,0%, em 2012; e o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO), por sua vez, passou de 0,8% do PIB da região Centro-Oeste, em 2005, para 1,4%, em 2012.⁷ Tais recursos exclusivos da política regional explícita destinam-se a financiamento da atividade empresarial nas regiões em que atuam. Contribuem para a expansão da capacidade de investimento privado, ao apoiar crédito para custeio de atividades, e também para a ampliação de unidades produtivas.

A tabela A.12, no apêndice, traz elementos que permitem aquilatar dimensões adicionais da intervenção governamental nas regiões, trazendo a aplicação de recursos de políticas setoriais nestas regiões. Foram selecionados três tipos de instrumentos de políticas federais com impactos diferenciados, mas representativos, no território em que atuam: *i*) os fundos constitucionais de financiamento das regiões, representando os recursos, por excelência, da política regional explícita; *ii*) os desembolsos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), representando os recursos de política setorial nacional; e *iii*) os recursos de dois programas sociais representativos: o Programa Bolsa Família (PBF) (gerido pelo atual Ministério do Desenvolvimento Social – MDS) e os Benefícios de Prestação Continuada (BPCs) (do Ministério da Previdência Social – MPS), os quais são destinados a pessoas e famílias, na forma de transferências unilaterais de renda.

8 APOIO AO SETOR EMPRESARIAL

Verifica-se, inicialmente, o elevado ritmo de expansão do volume total de recursos aplicados em cada uma das três regiões entre o primeiro e o segundo subperíodos analisados, e menor volume no terceiro período. No Nordeste, o patamar total de recursos elencados foi multiplicado 2,5 vezes. Na região Norte, o crescimento foi de 2,8 vezes, e, na região Centro-Oeste, a expansão foi de 2,6 vezes.

Nas três regiões, a parcela exclusiva dos recursos explícitos da política regional (os FCs) manteve sua proporção, com pequenas variações, frente às demais fontes de recursos comparadas, mantendo percentuais que variaram de 18% a 25% do total acumulado para o FNE, o FNO e o FCO no período 2000-2012. Os desembolsos do BNDES, tradicional instrumento da política industrial brasileira, também se constituíram em alavancas do desenvolvimento regional com seus montantes ampliados fortemente no período de 2000 a 2012, apresentando depois um decréscimo para o período 2013-2015.

Na região Nordeste, o montante acumulado de recursos destinados à demanda de investimento mais que dobrou entre os dois períodos iniciais, passando de R\$ 95,4 bilhões para R\$ 221,3 bilhões (valores reais de 2015), e manteve-se em R\$ 118,4 bilhões no triênio 2013-2015. Também na região Norte os recursos para a expansão dos empreendimentos produtivos crescem em ritmo significativo e passam de R\$ 58,0 bilhões, entre 2000 e 2006, para R\$ 105,2 bilhões, nos anos de 2007 a 2012, e, finalmente, para R\$ 57,7 bilhões, entre 2013 e 2015. No Centro-Oeste há também duplicação de aplicação de recursos, que passaram de R\$ 73,4 bilhões, de 2000 a 2006, para R\$ 141,3 bilhões nos anos de 2007 a 2012, e para R\$ 78,3 bilhões entre 2013 e 2015.

7. Ver Monteiro Neto, Castro e Brandão (2017, p. 42).

Portanto, sobressai, da análise das informações da tabela A.12, no apêndice, a importância dada pelo governo federal, nos anos recentes, para o aumento e a modificação das estruturas produtivas regionais, muito a partir da transformação na dinâmica do investimento produtivo. Nas regiões de menor nível de desenvolvimento, em que as opções de inversões produtivas são mais escassas e a capacidade de investimento é baixa relativamente ao restante do país, o esforço de ampliação do investimento empresarial, tal como foi feito entre 2000 e 2015, e, de maneira mais intensa, a partir de 2007 a 2015, contribuiu, sem sombra de dúvida, para a ampliação do nível do PIB total e por habitante das regiões-alvo.

9 APOIO ÀS POPULAÇÕES VULNERÁVEIS

Os instrumentos de política social escolhidos para análise referem-se a transferências de renda a famílias. São eles: PBF e os BPCs para as regiões em investigação. Em todas as três regiões estes recursos, conjuntamente, são bem significativos, e chegam até a ser, em alguns anos, maiores que os da política regional explícita (os FCs).

Como política nacional de redução da pobreza e miséria extrema o governo federal lançou, ainda em 2003, com início em 2004, o PBF com objetivo de realizar transferências de recursos sociais (*cash transfers*, isto é, transferências diretas em dinheiro) a famílias reconhecidamente muito pobres em todo país. Este programa logrou atender, inicialmente em 2004, 6,6 milhões de famílias, passando paulatinamente para 12,8 milhões em 2010, sendo que atingiu um máximo de 14,1 milhões de famílias em 2013 e mostrou uma redução para 13,9 milhões em 2014, e novamente para 13,5 milhões em 2015.⁸

Os valores transferidos nacionalmente às famílias equivalem, em reais constantes de 2015, a: R\$ 4,1 bilhões em 2004, R\$ 28,4 bilhões em 2010, R\$ 36,2 bilhões em 2013 e R\$ 34,2 bilhões em 2015. A distribuição regional dos recursos segue o critério do maior número de pessoas pobres. Neste sentido, as regiões Nordeste e Norte tornaram-se as maiores receptoras, seguidas pelo Centro-Oeste. Nesta modalidade de transferência social a política pública realiza um dos seus maiores benefícios regionais, pois apoia indiretamente, por meio das pessoas atendidas, as regiões de menor desenvolvimento do país.

É de se notar que, nos anos recentes, 2013-2015, conquanto os patamares alcançados para os recursos dos dois programas de transferências sociais estejam elevados, já mostram trajetória de redução. Os efeitos da crise econômica iniciada em 2014 arrastaram-se para 2015 e ainda perduram, e podem colocar em xeque avanços conquistados na última década.

9.1 Panorama das políticas públicas com incidência no território (2013-2017)⁹

Dados apresentados anteriormente mostraram a importância de um amplo conjunto de políticas para a redução de desigualdades no território nacional. No entanto, algumas delas, que compõem o arcabouço dos programas do Plano Plurianual (PPA), contribuem mais

8. Mais informações no Ipeadata, disponível em: <<https://goo.gl/Qj1cT6>>. Acesso em: 21 maio 2018.

9. Os dados apresentados sobre resultados das políticas públicas no período em questão têm como fonte o Relatório Anual de Avaliação do PPA 2012-2015 – ano-base 2015 (Brasil, 2012) e o Relatório Anual de Avaliação do Plano Plurianual 2016-2019 – exercício 2016 (Brasil, 2016).

decisivamente para o atingimento dos termos do Acordo de Montevideu,¹⁰ em especial no aspecto de *considerar o território como elemento-chave no desenvolvimento sustentável e na convivência humana e para reduzir as desigualdades territoriais*. Neste sentido, o PPA 2012-2015 estabeleceu como macrodesafio “dar seguimento ao Projeto Nacional de Desenvolvimento apoiado na redução das desigualdades regionais, entre o rural e o urbano e na continuidade da transformação produtiva ambientalmente sustentável, com geração de empregos e distribuição de renda” (Brasil, 2012), criando, para isso, o programa temático Desenvolvimento Regional e Territorial, que organiza de forma mais direta os esforços realizados no período de 2013 até a atualidade na ação focada no território e na redução das desigualdades. Somado a este esforço, um grupo de programas voltados às questões urbanas foi implementado para atender ao enfoque dos instrumentos e projetos que permitem uma atuação junto ao ambiente urbano para a melhoria da qualidade de vida e a dotação das infraestruturas necessárias para o desenvolvimento urbano.

Em uma primeira vertente, focada na *construção de territórios mais articulados*,¹¹ ações foram desenvolvidas tendo como enfoque o *desenvolvimento regional e a redução das desigualdades territoriais*. O Brasil possui uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), coordenada pelo Ministério da Integração Nacional (MI), vigente desde 2007, que apresenta instrumentos de planejamento e de apoio ao desenvolvimento de regiões prioritárias (tais como os fundos constitucionais para o desenvolvimento regional – FCO, FNO e FNE, já citados). A PNDR passou no período por um processo de discussão de uma segunda fase, tendo como base a I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional, realizada em Brasília em 2012. Projeto de lei para a constituição da PNDR, fase II, foi encaminhado ao Senado Nacional em 2015, permanecendo ainda em tramitação e ficando as diretrizes da fase I ainda vigentes para as ações em curso.

10. O Consenso de Montevideu sobre População e Desenvolvimento foi o resultado da primeira reunião da Conferência Regional sobre População e Desenvolvimento da América Latina e do Caribe (CRPD), realizada em Montevideu, de 12 a 15 de agosto de 2013. É o acordo intergovernamental que estabelece as diretrizes em matéria de população e desenvolvimento para este âmbito regional, tendo como ponto de partida o Programa de Ação da Conferência Internacional de População e Desenvolvimento (CIPD), mais conhecida como Cairo-94. No contexto brasileiro, a Comissão Nacional de População e Desenvolvimento (CNPd), constituída por representantes de órgãos de governo e da sociedade civil, atua como instância de monitoramento dos compromissos assumidos regional e internacionalmente neste tema.

11. O Consenso de Montevideu trata do tema desigualdade territorial, mobilidade espacial e vulnerabilidade, estabelecendo medidas prioritárias, que se relacionam entre si e compartilham linhas de ação. Em um contexto de medidas mais abrangentes, que tratam das desigualdades entre os territórios, estabelece as seguintes medidas: construir territórios mais articulados, integrados e unidos, mediante a formulação e a execução de planos, políticas e instrumentos de gestão territorial e urbana geridos de maneira participativa, com uma visão concentrada nas pessoas, no âmbito dos direitos humanos e com perspectiva de gênero e um enfoque de sustentabilidade e gestão do risco ambiental; ampliar e aperfeiçoar os processos de descentralização, desconcentração e planejamento participativo, nos âmbitos subnacionais e locais, favorecendo a disponibilidade, a acessibilidade e a qualidade dos serviços básicos, educação e saúde, incluída a saúde sexual e a saúde reprodutiva, e a prevenção da violência contra crianças, adolescentes e mulheres; formular estratégias de desenvolvimento do sistema de cidades que incluam o ordenamento territorial e a sustentabilidade ambiental, favorecendo uma transição energética e processos de produção e consumo sustentáveis, levando em consideração externalidades sociais e ambientais, no âmbito dos direitos humanos, a fim de promover um desenvolvimento urbano sustentável e inclusivo e fortalecer todos os segmentos deste sistema, incluídas as cidades intermediárias e pequenas; planejar e ordenar o desenvolvimento territorial e urbano, com perspectiva de direitos humanos e de gênero, formulando políticas de mobilidade, de assentamento da população e localização de atividades que considerem, entre seus objetivos, evitar o uso de zonas vulneráveis e protegidas, prevenir e mitigar o impacto dos desastres socioambientais e combater a vulnerabilidade ambiental das pessoas e comunidades de grupos étnicos e raciais discriminados, assim como a mitigação e a adaptação aos efeitos da mudança climática.

Em paralelo a estas ações, uma ação de desenvolvimento sustentável voltada para o Brasil rural e a agricultura familiar teve início em 2004, com a constituição da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais, coordenada pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e baseada no tripé território (espaço e sociedade), institucionalidade territorial (participação e representatividade) e visão de futuro (um plano territorial de desenvolvimento). A realização da II Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Solidário e Sustentável, em 2013, serviu de base para a elaboração da Política Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (PNDRSS), fortalecendo a abordagem territorial como estratégia de desenvolvimento rural e melhoria da qualidade de vida. Neste período, desde 2014 foram incluídos 78 novos territórios rurais, perfazendo um total de 243 territórios apoiados, ampliando sua atuação para 3.653 municípios e alcançando 65% dos municípios brasileiros. A governança nos territórios rurais, exercida pelo Colegiado de Desenvolvimento Territorial (Codeter) – formado pela representação das forças sociais do território (poder público e sociedade civil) – foi fortalecida por uma parceria com universidades federais e estaduais e com institutos federais, que permitiu a criação de 185 Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial (Nedets), visando ao monitoramento de políticas públicas nos territórios e à internalização do tema do desenvolvimento territorial nas instituições de ensino superior. O esforço de gestão social nos territórios rurais permitiu também, no período de 2014 a 2015, a realização de 21 Conferências Territoriais de Mulheres, 41 Conferências Territoriais de Assistência Técnica e Extensão Rural para os Agricultores Familiares (Ater) e 130 Conferências Territoriais de Juventude, que culminaram com a elaboração do Plano Nacional da Juventude e Sucessão Rural.

Uma experiência importante de articulação de políticas públicas para os territórios rurais foi realizada pelo Programa Territórios da Cidadania, criado no âmbito das ações territoriais do MDA. Instituído em 2008, o programa conta com a ação organizada de 22 órgãos do governo federal, pela pactuação de uma matriz de ações anuais a serem ofertadas para 120 territórios rurais selecionados por seus baixos indicadores sociais e econômicos. As ações que compõem esta matriz ofertada estavam organizadas nos eixos de apoio a atividades produtivas, acesso a direitos e cidadania e de infraestrutura, que eram discutidos e monitorados no Codeter. As mudanças institucionais ocorridas em 2015 levaram à extinção do MDA e sua reestruturação no formato de uma Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (Sead), vinculada à Casa Civil da Presidência da República. Esta mudança foi acompanhada do redimensionamento de suas estruturas internas e da revisão de suas prioridades programáticas, perdendo a ação territorial sua centralidade na atuação da instituição.

A construção de territórios mais articulados dá-se também no nível intraurbano e das redes de cidades que compõem o território nacional. A política urbana, apoiada nas diretrizes estabelecidas pelo Conselho Nacional das Cidades (ConCidades) e pela 5ª Conferência Nacional das Cidades, realizada em 2013, tem como elemento estruturante o Estatuto das Cidades de 2001, que estabeleceu diretrizes gerais e instrumentos para a política urbana no país, de forma a possibilitar que os municípios – responsáveis constitucionais pela política de desenvolvimento urbano – possam, por meio dos Planos Diretores, realizar o planejamento e a gestão urbana. As ações neste período centraram-se em atividades de capacitação dos entes federados sobre os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade e sobre as formas de

implementá-los. Como resultado destaca-se que 89% dos municípios com mais de 20 mil habitantes, que estão obrigados a elaborar o Plano Diretor, já o fizeram até 2015.

A questão metropolitana teve um impulso importante em 2015, com a institucionalização do Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089, 12 de janeiro de 2015), que visa criar regras para a governança compartilhada de grandes aglomerados urbanos que envolvam mais de um município, fixando diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução de políticas públicas em RMs e aglomerações urbanas instituídas pelos estados. Os dispositivos propostos pelo estatuto estão em processo de regulamentação em nível federal, centrados em especial na discussão de metodologia de plano de desenvolvimento urbano integrado.

A segunda vertente tratada no Consenso de Montevideu¹² é focada na *ampliação do bem-estar nos territórios*. Este esforço viu-se fortalecido no contexto urbano pela atuação de políticas do governo federal, por meio do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) 2 e 3, com etapas previstas para o período de 2011 a 2014 e 2015 a 2018, que incorporou ações de infraestrutura social e urbana, para enfrentar os problemas das grandes cidades brasileiras. Destacam-se seus principais resultados no âmbito do PPA 2012-2015:

- a) *mobilidade urbana*: inversões focadas em especial para a implementação de sistemas de transportes públicos coletivos em grandes cidades (PAC Mobilidade Grandes Cidades, para cidades com mais de 700 mil habitantes) e para a implementação de sistemas de mobilidade urbana nas cidades médias (PAC Cidades Médias, para cidades entre 250 mil e 700 mil habitantes). A preparação do país para a realização da Copa do Mundo de 2014 deu suporte também para o apoio a projetos de mobilidade urbana (31 empreendimentos), alcançando as capitais brasileiras Belo Horizonte, Brasília, Cuiabá, Curitiba, Fortaleza, Natal, Recife e Rio de Janeiro;
- b) *política habitacional*: o Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), voltado às famílias de mais baixa renda, aporta financiamento para a construção de novas moradias, alcançando a contratação de 4 milhões de unidades, das quais 2,5 milhões foram entregues até final de 2015, beneficiando 5.346 municípios (95% dos municípios brasileiros). Junto a isso, também foram apoiadas 389 obras de urbanização em assentamentos precários (PAC Urbanização), beneficiando favelas de maior porte e complexidade nas principais cidades e RMs, atendendo 179 mil famílias;
- c) *saneamento básico*: a ampliação de recursos destinados a projetos de saneamento básico foi expressiva no PAC, permitindo a atuação conjunta e complementar de vários órgãos – Ministério das Cidades (MCidades), Fundação Nacional de Saúde (Funasa), Ministério da Integração Nacional (MI), Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e Ministério do Meio Ambiente (MMA). Contemplaram ações como o abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de águas pluviais, operações de saneamento integrado, operações de redução de perdas e o apoio a estudos e projetos

12. O Consenso de Montevideu, em um contexto de medidas que tratam das desigualdades no contexto urbano, estabelece as seguintes medidas: promover o desenvolvimento e o bem-estar das pessoas de todos os territórios, sem nenhum tipo de discriminação, inclusive o pleno acesso a serviços sociais básicos e a igualação das oportunidades dentro das cidades, entre zonas urbanas e rurais, entre cidades pequenas, intermediárias e grandes e entre população dispersa e a que vive em pequenos assentamentos rurais; formular e implementar estratégias e políticas que deem respostas integrais a situações de vulnerabilidade a desastres naturais, com um enfoque multidimensional de proteção antes, durante e depois dos eventos; promover o aproveitamento inclusivo dos recursos naturais, evitando os danos sociais e ambientais que sua exploração possa causar.

no setor. Integrada a estas ações de saneamento, a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) (Lei nº 12.305/2010) tem como foco a gestão compartilhada e associada de resíduos sólidos por consórcios públicos e a implementação de iniciativas que contemplem a coleta seletiva e reciclagem de resíduos sólidos e a inclusão socioprodutiva de catadores de materiais recicláveis. Segundo dados levantados pelo MMA, em 2015, 2.323 municípios declararam ter planos de resíduos sólidos (41,7%);

- d) *situações de riscos de desastres naturais*: as ações desenvolvidas no período tiveram como base o Plano Nacional de Gestão de Riscos e Resposta a Desastres Nacionais, elaborado em 2012, que atua nos eixos de prevenção, monitoramento e alerta, mapeamento das áreas de risco e ações de resposta e reconstrução. Esta ação está pautada na identificação dos 821 municípios prioritários, que apresentam os maiores índices de letalidade, desabrigados, desalojados e com recorrência de desastres. Na vertente de prevenção foram realizadas ações de mapeamento de riscos em 1.404 municípios e apoio a intervenções estruturais de drenagem urbana sustentável que atenderam 77 municípios com obras de controle das cheias e erosões fluviais, drenagem e contenção de encostas. A resposta a desastres está amparada no Sistema Integrado de Informações sobre Desastres (S2ID), utilizado desde 2013, e o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SNPDC), do qual participam estados e municípios, que atuam tanto em ações de socorro e assistência a vítimas quanto em ações de monitoramento e alerta, em parceria com o Centro Nacional de Monitoramento e Alerta de Desastres Naturais (Cemaden), criado em 2011.

9.2 Principais desafios para as políticas públicas

O conjunto de reflexões e dados apresentados nestas seções precedentes vislumbram uma trajetória de compromissos institucionais públicos para este propósito. Pode-se organizar os elementos aqui discutidos em torno de três proposições norteadoras do esforço de política pública recente no país:

- primeiro, *políticas públicas são efetivas*: a constatação de que a ação governamental na forma de política pública tem sido, neste período analisado de 2000 a 2015, realmente capaz de produzir modificações para melhor na vida das populações mais pobres, bem como nas regiões menos desenvolvidas;
- segundo, *políticas nacionais têm forte impactos nas regiões*: as políticas de dimensão nacional, como a macroeconômica, a social e as de infraestrutura, tendem a surtir efeitos mais fortes e duradouros nas regiões em que as políticas regionais explícitas são mais necessárias; ainda assim nem sempre são capazes de zerar disparidades regionais;
- terceiro, *políticas nacionais precisam ser regionalmente orientadas para a convergência de renda e bem-estar*: as políticas de caráter nacional nem sempre são capazes de produzir uma orientação de convergência de resultados entre as regiões menos e mais desenvolvidas, devendo ser mais enfaticamente orientadas para reduzir as distâncias que separam as condições socioeconômicas prevaletentes nas regiões do país.

Isto leva a considerar que, entre os desafios a serem superados nos próximos anos, coloca-se como muito relevante o da melhoria do ambiente de relações federativas em prol de um federalismo cooperativo e de coesão social e regional. Para tal, acredita-se que seja necessário que a sociedade e o Estado brasileiros organizem seus propósitos, de maneira continuada no tempo, com vistas ao descrito a seguir.

9.2.1 Maior qualificação dos entes federados subnacionais (estados e municípios) para a implementação e o monitoramento de políticas públicas

Os arranjos federativos em políticas sociais em educação, saúde e assistência social ganharam, desde a Constituição de 1988, uma feição universal quanto à sua abrangência nacional e interfederativa, com ampla presença dos três entes de governo (União, estados e municípios). Contudo, para as demais políticas de infraestrutura e/ou produtiva (urbana, regional, rural, saneamento, transportes etc.) ainda não foram encontrados arranjos federativos adequados e capazes de contribuir para um desenvolvimento regional mais equânime no país.

9.2.2 Ampliar esforço de atuação compartilhada e interfederativa

Em face da concentração de recursos tributários e de poderes políticos e institucionais no governo federal, os demais governos subnacionais têm papel restrito no ambiente federativo nacional. Decorre deste quadro de atuação restringido que estados e municípios tendem a enfrentar de maneira recorrente limitações institucionais e de gestão para a realização compartilhada de políticas públicas. Cabe, portanto, ao governo federal a iniciativa do fortalecimento do pacto federativo e da coesão social regional, por meio de ações que apoiem de maneira crescente a atuação dos governos subnacionais nos processos de elaboração, execução e avaliação de políticas públicas nacionais.

9.2.3 Manutenção do esforço de aplicação de recursos em políticas públicas com repercussão na redução de desigualdades

Reconhece-se internacionalmente que o Brasil, nas últimas duas décadas, foi capaz de executar políticas públicas que resultaram em ampliação dos níveis de bem-estar, redução da miséria e da desigualdade de renda. Todos estes avanços têm sido possíveis pela ampliação do gasto público em direção a patamares próximos ao que se observa em países que resolveram seus problemas de pobreza e desigualdade e alcançaram o estágio do desenvolvimento.

REFERÊNCIAS

BNDES – BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Relatórios Anuais de Desembolsos**: desembolsos do BNDES por região (2000-2018). Brasília: BNDES, 2018. Disponível em: <<https://goo.gl/Q8gFWu>>. Acesso em: 3 maio 2018.

BRANCO, Maria L. Cidades médias no Brasil. *In*: SPOSITO, Eliseu Savério; SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão; SOBARZO, Oscar (Orgs.). **Cidades médias**: produção do espaço urbano e rural. São Paulo: Expressão Popular, 2006. p. 245-271.

BRASIL. Ministério do Planejamento. **Relatório Anual de Avaliação do PPA 2012-2015 – ano-base 2015**. Brasília: MP, 2012. v. 2. Disponível em: <<https://goo.gl/LCxR64>>. Acesso em: 3 maio 2018.

_____. Ministério da Integração Nacional. **Financiamento do desenvolvimento regional**. Brasília: MI, 2013. Disponível em: <<https://goo.gl/tY9CMi>>. Acesso em: 3 maio 2018.

_____. _____. **Relatório Anual de Avaliação do Plano Plurianual 2016-2019 – exercício 2016**. Brasília: MP, 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/gC2SCa>>. Acesso em: 3 maio 2018.

_____. Ministério da Previdência Social. **Estatísticas dos Benefícios de Prestação Continuada**. Brasília: MPS, [s.d.]a.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social. **Estatísticas do Programa Bolsa Família**. Brasília: MDS, [s.d.]b.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2012**. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.

_____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (Pnad) 2001-2015**. Rio de Janeiro: IBGE, 2015a.

_____. **Produto interno bruto estadual**. Rio de Janeiro: IBGE, 2015b. (Contas Regionais do Brasil). Disponível em: <<https://goo.gl/LKMgVn>>. Acesso em: 3 maio 2018.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Atlas da Vulnerabilidade Social**. Brasília: Ipea, 2015.

_____. **Atlas da Vulnerabilidade Social**. Brasília: Ipea, 2017.

MONTEIRO NETO, Aristides; CASTRO, César Nunes; BRANDÃO, Carlos Antonio. (Orgs.). **Desenvolvimento regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas**. Brasília: Ipea, 2017.

PNUD – PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO; IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; FJP – FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013: o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal brasileiro**. Brasília: Pnud; Ipea; FJP, 2013.

APÊNDICE A

TABELA A.1

Brasil: municípios por nível do IDHM (2000 e 2010)

Desenvolvimento humano	2000		2010	
	Municípios	(%)	Municípios	(%)
Muito alto	1	0,0	44	0,8
Alto	133	2,4	1.889	33,9
Médio	1.451	26,1	2.233	40,1
Baixo	1.652	29,7	1.367	24,6
Muito baixo	2.328	41,8	32	0,6
Total	5.565	-	5.565	-

Fonte: Pnud, Ipea e FJP (2013).
Elaboração dos autores.

TABELA A.2

Brasil e Grandes Regiões: evolução do IDHM (2000 e 2010)

Macrorregião	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Brasil	
IDHM	IDHM em 2000	0,527	0,516	0,676	0,66	0,639	0,612
	IDHM em 2010	0,667	0,663	0,766	0,754	0,757	0,727
	Varição média anual do IDHM entre 2000 e 2010 (%)	2,4	2,5	1,3	1,3	1,7	1,7
IDHM renda	IDHM renda em 2000	0,613	0,588	0,735	0,711	0,720	0,692
	IDHM renda em 2010	0,670	0,656	0,773	0,764	0,776	0,739
	Varição média anual do IDHM renda entre 2000 e 2010 (%)	0,9	1,1	0,5	0,7	0,8	0,7
IDHM longevidade	IDHM longevidade em 2000	0,717	0,685	0,778	0,792	0,777	0,727
	IDHM longevidade em 2010	0,796	0,782	0,845	0,848	0,839	0,816
	Varição média anual do IDHM longevidade entre 2000 e 2010 (%)	1,1	1,3	0,8	0,7	0,8	1,2
IDHM educação	IDHM educação em 2000	0,333	0,342	0,541	0,51	0,467	0,456
	IDHM educação em 2010	0,557	0,569	0,688	0,662	0,665	0,637
	Varição média anual do IDHM educação entre 2000 e 2010 (%)	5,3	5,2	2,4	2,6	3,6	3,4

Fonte: Pnud, Ipea e FJP (2013).
Elaboração dos autores.

Obs.: Muito baixo desenvolvimento humano (0,000 até 0,499); baixo desenvolvimento humano (0,500 até 0,599); médio desenvolvimento humano (0,600 até 0,699); alto desenvolvimento humano (0,700 até 0,799); muito alto desenvolvimento humano (acima de 0,800).

TABELA A.3

Valores IVS, dimensões e variações nos períodos (2000, 2010, 2011 e 2015)

Brasil	Anos ¹		Variação (%)	Anos ²		Variação (%)
	2000	2010		2011	2015	
IVS	0,446	0,326	-27,0	0,266	0,248	-7,0
IVS infraestrutura urbana	0,351	0,295	-16,0	0,235	0,214	-8,9
IVS capital humano	0,503	0,362	-28,0	0,288	0,263	-8,7
IVS renda e trabalho	0,484	0,320	-33,9	0,275	0,266	-3,3

Fonte: Ipea (2015).

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Base de dados dos Censos Demográficos.

² Base de dados das Pnads.

Obs.: Muito baixa vulnerabilidade social (0,000 até 0,200); baixa vulnerabilidade social (0,201 até 0,300); média vulnerabilidade social (0,301 até 0,400); alta vulnerabilidade social (0,401 até 0,500); muito alta vulnerabilidade social (acima de 0,501).

TABELA A.4

Brasil e macrorregiões: evolução do IVS por dimensões (2000 e 2010)

	IVS renda e trabalho		Variação (%)	IVS capital humano		Variação (%)	IVS infraestrutura urbana		Variação (%)	IVS		Variação (%)
	2000	2010		2000	2010		2000	2010		2000	2010	
Brasil	0,485	0,320	-4,07	0,503	0,362	-3,24	0,351	0,295	-1,72	0,446	0,326	-3,09
Norte	0,563	0,423	-2,82	0,661	0,485	-3,05	0,594	0,419	-3,43	0,606	0,443	-3,08
Nordeste	0,647	0,466	-3,23	0,640	0,470	-3,04	0,403	0,305	-2,75	0,563	0,414	-3,03
Sudeste	0,407	0,248	-4,83	0,403	0,286	-3,37	0,397	0,373	-0,62	0,402	0,302	-2,82
Sul	0,391	0,226	-5,33	0,403	0,288	-3,30	0,213	0,184	-1,45	0,336	0,233	-3,59
Centro-Oeste	0,426	0,264	-4,67	0,475	0,333	-3,49	0,403	0,328	-2,04	0,435	0,308	-3,39

Fonte: Ipea (2015).

Elaboração dos autores.

Obs.: Base de dados dos Censos Demográficos de 2000 e 2010.

TABELA A.5

Brasil e macrorregiões: evolução do IVS por dimensões (2011 e 2015)

	IVS renda e trabalho		Variação (%)	IVS capital humano		Variação (%)	IVS infraestrutura urbana		Variação (%)	IVS		Variação (%)
	2011	2015		2011	2015		2011	2015		2011	2015	
Brasil	0,275	0,266	-3,3	0,288	0,263	-8,70	0,235	0,214	-8,9	0,266	0,248	-6,8
Norte	0,358	0,323	-9,8	0,379	0,348	-8,18	0,302	0,223	-26,2	0,346	0,298	-13,8
Nordeste	0,402	0,361	-10,2	0,378	0,361	-4,50	0,235	0,212	-9,8	0,338	0,311	-7,9
Sudeste	0,212	0,232	9,4	0,224	0,198	-11,61	0,294	0,273	-7,1	0,244	0,234	-4,1
Sul	0,202	0,186	-7,9	0,243	0,200	-17,70	0,137	0,186	-35,8	0,194	0,191	-1,5
Centro-Oeste	0,203	2,201	-1,0	0,260	9,243	-6,54	0,301	0,282	-6,3	0,255	0,242	-5,0

Fonte: Ipea (2017).

Elaboração dos autores.

Obs.: Base de dados das Pnads de 2011 a 2015.

TABELA A.6

Brasil e Grandes Regiões: cobertura de esgotamento sanitário

	População residente em domicílios particulares permanentes urbanos com esgotamento sanitário por rede coletora ou pluvial (%)				Residentes em domicílios particulares permanentes urbanos com esgotamento sanitário, como proporção (%) do total nacional			
	2001	2005	2011	2015	2001	2005	2011	2015
Brasil	61,1	63,8	69,8	73,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Norte	12,6	10,6	25,3	27,9	20,6	16,6	36,2	38,2
Nordeste	35,0	39,3	50,5	54,3	57,3	61,6	72,3	74,4
Sudeste	85,6	88,1	91,1	92,8	140,1	138,1	130,5	127,1
Sul	58,0	63,7	67,7	72,9	94,9	99,8	97,0	99,9
Centro-Oeste	38,4	38,8	48,5	57,9	62,8	60,8	69,5	79,3

Fonte: IBGE (2015a).
Elaboração dos autores.

TABELA A.7

Brasil, Grandes Regiões e RMs: população ocupada com tempo de percurso diário de ida da residência para o local de trabalho superior a uma hora

(Em %)

Regiões	2001	2005	2011	2015
Brasil	8,9	9,6	9,7	10,2
Macrorregiões				
Norte	6,2	7,8	7,4	7,6
Nordeste	7,4	7,6	7,5	7,4
Sudeste	11,4	12,8	13,0	13,7
Sul	4,8	4,4	5,0	5,7
Centro-Oeste	8,5	8,7	8,3	10,3
<i>Média regiões</i>	<i>7,7</i>	<i>8,3</i>	<i>8,2</i>	<i>8,9</i>
RMs				
Belém	7,1	10,6	10,2	10,4
Fortaleza	9,1	10,4	9,8	12,2
Recife	10,4	12,9	12,5	16,0
Salvador	7,8	10,4	16,1	14,8
Belo Horizonte	13,5	13,8	15,6	14,5
Rio de Janeiro	20,7	22,4	22,4	26,5
São Paulo	19,6	22,7	23,3	24,4
Curitiba	11,5	10,0	11,5	10,3
Porto Alegre	7,8	7,7	8,0	10,7
Distrito Federal	9,3	7,6	10,3	19,5
<i>Média RMs</i>	<i>11,7</i>	<i>12,8</i>	<i>13,9</i>	<i>15,9</i>

Fonte: IBGE (2015a).
Elaboração dos autores.

Obs.: Dados referentes à população que trabalha fora do município e desloca-se diretamente do domicílio ao local de trabalho.

TABELA A.8

Brasil, Grandes Regiões e RMs: tempo médio de percursos diário de ida da residência para o local de trabalho superior a uma hora

(Em minutos)

Regiões	2001	2005	2011	2015
Brasil	28,7	29,4	30,1	30,3
Macrorregiões				
Norte	26,1	27,5	27,9	27,5
Nordeste	27,2	27,5	27,7	27,4
Sudeste	31,4	32,6	33,7	34,1
Sul	24,0	23,8	24,4	25,2
Centro-Oeste	28,3	28,3	28,9	30,0
<i>Média regiões</i>	<i>27,4</i>	<i>27,9</i>	<i>28,5</i>	<i>28,8</i>
RMs				
Belém	28,2	31,1	32,7	33,2
Fortaleza	29,9	30,8	31,6	33,6
Recife	32,1	33,5	36,9	38,5
Salvador	30,3	32,9	37,6	37,9
Belo Horizonte	35,2	35,0	37,0	36,3
Rio de Janeiro	41,8	42,7	44,5	48,0
São Paulo	39,7	42,3	44,7	44,4
Curitiba	32,4	30,8	32,5	33,0
Porto Alegre	28,6	29,0	30,1	32,0
Distrito Federal	32,5	31,1	34,4	40,6
<i>Média RMs</i>	<i>33,1</i>	<i>33,9</i>	<i>36,2</i>	<i>37,7</i>

Fonte: IBGE (2015a).

Elaboração dos autores.

Obs.: Dados referentes à população que trabalha fora do município e desloca-se diretamente do domicílio ao local de trabalho.

TABELA A.9

Total de municípios e municípios com conselho municipal de política urbana, desenvolvimento urbano, da cidade ou similar, segundo classes de tamanho da população e Grandes Regiões (2012)

	Total de municípios	Municípios com conselho municipal	Municípios com conselho municipal que se reuniu nos últimos doze meses	Municípios com conselho municipal (%)
Total	5.565	1.231	888	22,1
Classes de tamanho da população				
Até 5.000 habitantes	1.298	134	95	10,3
De 5.001 a 20.000 habitantes	2.598	355	245	13,7
De 20.001 a 100.000 habitantes	1.381	522	370	37,8
De 100.001 a 500.000 habitantes	250	187	149	74,8
Mais de 500.000 habitantes	38	33	29	86,8
Grandes Regiões				
Norte	449	94	59	20,9
Nordeste	1.794	209	138	11,6
Sudeste	1.668	362	255	21,7
Sul	1.188	479	379	40,3
Centro-Oeste	466	87	57	18,7

Fonte: IBGE (2012).

Elaboração dos autores.

TABELA A.10

Proporção do PIB per capita região versus PIB per capita Brasil

(Em %)

Regiões	2000	2010	2014
Norte	60,4	64,0	62,7
Nordeste	46,6	48,3	50,3
Sudeste	135,6	133,2	130,9
Sul	118,8	111,2	114,7
Centro-Oeste	101,3	124,0	125,1
Brasil	100,0	100,0	100,0

Fonte: Dados brutos das Contas Regionais do IBGE (2015b).
Elaboração dos autores.

TABELA A.11

Taxa de crescimento anual do PIB total

(Em %)

Regiões	2000/2010	2011/2015 ¹
Norte	5,2	-0,4
Nordeste	4,0	1,1
Sudeste	3,4	-0,2
Sul	2,7	0,8
Centro-Oeste	6,5	0,7

Fonte: Dados brutos das Contas Regionais do IBGE (2015b).
Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Estimativas de PIBs regionais para o ano de 2015 considerando a participação de cada região no PIB nacional em 2014.

TABELA A.12

Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste: recursos de política pública com impactos regionais – fundos constitucionais de desenvolvimento, desembolsos do BNDES, PBF e BPCs (2000-2006, 2007-2012 e 2013-2015)

(Valores acumulados em R\$ bilhões de 2015)

Região/periódos	Crédito ao investimento			Programas sociais	Totais
	Fundos constitucionais (A)	Desembolsos (B)	(A + B)	(C)	(A + B + C)
Nordeste	FNE	BNDES	FNE + BNDES	PBF + BPC	Subtotal NE
2000-2006	34,2 (25,4%)	61,2 (45,5%)	95,4 (70,9%)	39,1 ¹ (29,1%)	134,5 (100,0%)
2007-2012	81,9 (23,4%)	139,4 (39,9%)	221,3 (63,4%)	127,7 (36,6%)	349,0 (100,0%)
2013-2015	40,4 (25,2%)	78,0 (48,5%)	118,4 (73,6%)	42,4 (26,3%)	160,8 (100,0%)

(Continua)

(Continuação)

Região/periodos	Crédito ao investimento			Programas sociais	Totais
	Fundos constitucionais (A)	Desembolsos (B)	(A + B)	(C)	(A + B + C)
Norte	FNO	BNDES	FNO + BNDES	PBF + BPC	Subtotal NO
2000-2006	17,1 (25,2%)	23,7 (33,6%)	58,0 (82,2%)	12,5 ¹ (17,8%)	70,5 (100,0%)
2007-2012	21,2 (15,0%)	84,0 (59,8%)	105,2 (74,9%)	35,2 (25,1%)	140,4 (100,0%)
2013-2015	15,1 (16,4%)	42,6 (46,0%)	57,7 (62,4%)	34,8 (37,6%)	92,5 (100,0%)
Centro-Oeste	FCO	BNDES	FCO + BNDES	PBF + BPC	Subtotal CO
2000-2006	21,3 (23,1%)	51,9 (56,2%)	73,2 (79,4%)	19,0 ¹ (20,6%)	92,2 (100,0%)
2007-2012	35,9 (18,1%)	105,4 (53,3%)	141,3 (71,5%)	56,3 (28,5%)	197,6 (100,0%)
2013-2015	18,3 (20,3%)	60,0 (66,7%)	78,3 (87,0%)	11,7 (13,0%)	90,0 (100,0%)

Fonte: Brasil (2013) para os fundos constitucionais; BNDES (2018) para os desembolsos do BNDES; Brasil ([s.d.]b) para PBF; Brasil ([s.d.]a) para BPCs. Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Para o PBF são utilizados dados do período 2004-2006.

HETEROGENEIDADE DA INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO NAS MACRORREGIÕES DO BRASIL (2000-2015)

Raphael de Oliveira Silva¹

1 INTRODUÇÃO

O debate da importância da produtividade para o crescimento econômico não é recente na literatura. Desde os estudos de Lewis (1954), Kuznets (1963) e Kaldor (1966) nas décadas de 1950 e 1960, até as teses estruturalistas latino-americanas, como de Prebisch (1950) e Furtado (1961), a produtividade apresenta-se no centro da discussão sobre o crescimento econômico, e a indústria de transformação como a força indutora do progresso técnico e dos encadeamentos setoriais, os quais resultam no crescimento da produtividade.

Contudo, ainda que a indústria se desenvolva não há garantias de espraio do progresso técnico que leve ao aumento da produtividade e da expansão da renda *per capita*. Nesse contexto, readquirem espaço como referencial para ação, particularmente nos países subdesenvolvidos, o resgate e a discussão do conceito de heterogeneidade estrutural (HE), cunhado por Aníbal Pinto (2000).

Esse conceito possui duas pressuposições. A primeira é a de que, nos países nos quais se pode afirmar que sua estrutura econômica é marcada por uma HE, há uma significativa disparidade entre os níveis de produtividade do trabalho intersetorial (entre setores, como indústria de transformação, indústria extrativa e serviços) e intrasetoriais (entre atividades de um mesmo setor). A outra é a de que tal disparidade perpetua-se no tempo, quando não se acentua (Pinto, 2000).

A concepção de HE, baseada nas contribuições de Aníbal Pinto, teve acolhida e difusão nas interpretações da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal). A cargo disso, a Cepal (2012) identifica duas características distintas entre as economias latino-americanas e as economias desenvolvidas no que se refere à produtividade: o hiato externo, referente às assimetrias nas capacitações tecnológicas da América Latina em relação

1. Mestre em economia aplicada pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). Bolsista pesquisador II da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea.

à fronteira internacional; e o hiato interno, que diz respeito às diferenças de produtividade existentes entre os diversos setores e internamente em cada um deles. As características de assimetria manifestam-se não apenas na escala entre países, mas também no interior da economia periférica, como o caso brasileiro.

Além disso, a indústria brasileira apresenta um processo de desconcentração espacial, desde final dos anos 1970 ao período recente (Diniz, 1995; Saboia, 2013). Esse processo levanta alguns questionamentos sobre a dinâmica da heterogeneidade produtiva da indústria de transformação nas macrorregiões brasileiras, sobretudo no período dos anos 2000, marcado pela retomada das políticas industriais e de desenvolvimento regional no Brasil.

Partindo da hipótese de que o Brasil configura-se como uma economia periférica e, em razão disso, possui assimetrias na produtividade dentro de um conjunto de atividades produtivas e entre as suas regiões, esse ensaio tem como objetivo geral verificar a dinâmica da heterogeneidade produtiva na indústria de transformação nas macrorregiões brasileiras. Como objetivos específicos busca-se investigar o comportamento da produtividade e da heterogeneidade entre atividades da indústria de transformação nas diversas regiões brasileiras, identificando suas respectivas direções.

Com o intuito de cumprir os objetivos supracitados, na próxima seção é exposto o tratamento de dados, assim como os métodos de investigação da produtividade e da heterogeneidade entre as atividades. Na seção 3 é discutido, de forma sucinta, o comportamento da produtividade e da heterogeneidade intrasetorial da indústria de transformação no Brasil. Na seção 4 são levantados alguns apontamentos do mesmo comportamento para as macrorregiões. Por fim, na seção 5 constam as considerações finais.

2 TRATAMENTO DE DADOS E MÉTODO DE INVESTIGAÇÃO

Os dados utilizados neste estudo de valor da transformação industrial (VTI) e população ocupada (PO) de 22 atividades da indústria de transformação² foram obtidos pela Pesquisa Industrial Anual (PIA) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), para o período de 2000 a 2015. Os dados monetários foram deflacionados utilizando o Índice de Preços ao Produtor Amplo (IPA) da indústria, elaborado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV).

A produtividade do trabalho aqui é dada pela razão do VTI em R\$ 1.000 e PO. No caso da heterogeneidade entre atividades da indústria de transformação, tem-se como intuito representar a amplitude por intermédio da qual as produtividades médias do trabalho dos elementos considerados distribuem-se. Segundo Cepal (2007) e McMillan e Rodrick (2011), esta representação pode ser obtida por meio da composição da amplitude total da distribuição das produtividades, com uma medida da dispersão das produtividades dos diversos elementos observados, conforme o cálculo a seguir.

$$CV = \sigma/\mu, \tag{1}$$

onde:

2. As atividades seguem a Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE) 1.0. No ano de 2015 foi realizada uma conversão da CNAE 2.0 para a CNAE 1.0, segundo o dicionário de conversão do IBGE. A medida foi adotada a critério de comparação, uma vez que a PIA/IBGE alterou a metodologia de classificação para a CNAE 2.0 no ano de 2007.

$$\sigma = \sqrt{\frac{\sum_{i=1}^n \left[PO_i \left(\frac{VTI_i}{PO_i} \frac{\sum_{i=1}^n VTI_i}{\sum_{i=1}^n PO_i} \right) \right]}{\sum_{i=1}^n PO_i}} \quad (2)$$

e

$$\mu = \frac{\sum_{i=1}^n VTI_i}{\sum_{i=1}^n PO_i}, \quad (3)$$

em que: i = a atividade na indústria de transformação; n = total das atividades na indústria de transformação; VTI_i = valor adicionado da atividade i ; PO_i = pessoal ocupado da atividade i .

Na investigação do coeficiente de variação (CV), considera-se mais importante destacar a sua direção no tempo do que a comparação dos níveis entre os indivíduos amostrais. Nesse sentido, o que se pretende identificar é a ocorrência de processo de convergência ou de divergência das produtividades no Brasil e em cada uma de suas macrorregiões.

Com o intuito de identificar os comportamentos ao longo do período serão elaborados os gráficos que representem a trajetória da produtividade e do CV. Além disso, serão calculadas as taxas geométricas de crescimento, entre 2000 e 2015, dessas variáveis.

3 PRODUTIVIDADE E HETEROGENEIDADE ENTRE ATIVIDADES NA INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO BRASILEIRA

Em termos de crescimento, a produtividade da indústria de transformação do Brasil revelou trajetória desfavorável ao longo do período 2000-2015. O valor da produtividade do trabalho³ foi de R\$ 148,9 mil, em 2000, para R\$ 127,8 mil, em 2015. Somada a tal comportamento da produtividade na indústria de transformação, a economia brasileira é marcada por dessemelhanças nos níveis de produtividade entre diversas atividades industriais.

A literatura especializada⁴ reconhece que existem dessemelhanças nos níveis de produtividade entre diversos setores, tanto nos países desenvolvidos quanto nos países latino-americanos. No entanto, na América Latina essas diferenças são muito maiores do que nas economias desenvolvidas, sem que haja tendência de convergência entre os setores. Tais discrepâncias da produtividade não se manifestam apenas entre grandes setores, como a indústria de transformação e serviços, mas em atividades dentro do próprio setor. Os altos níveis de subemprego e emprego informal que existem na região, são a expressão mais visível – mas não a única – dessa heterogeneidade e uma fonte muito importante de desigualdade (Cepal, 2012).

Com o intuito de verificar a heterogeneidade intrassetorial da indústria, Squeff e Nogueira (2013) utilizaram dados do valor agregado (VA) e da PO do Sistema de Contas Nacionais (SCN) para os anos de 1950 a 2009 para calcular a evolução da produtividade do trabalho segundo os níveis (quartis) de produtividade e as razões entre o nível de produtividade dos quartis *vis-à-vis* a produtividade total da economia em cada ano. Os autores constatam que, para o período

3. Produtividade dada pela razão do valor de transformação industrial (VTI) em R\$ 1.000 e a PO, com base nos dados disponibilizados pela PIA/IBGE; VTI deflacionado pelo Índice de Preço ao Produtor Amplo (IPA), produzido pela FGV, com preço constante em 2015.

4. São exemplos os trabalhos de Pinto (2000), Cepal (2007), McMillan e Rodrick (2011) e Squeff e Nogueira (2013).

de 2002 a 2009, a economia brasileira apresentou uma “convergência perniciosa”, ou seja, houve uma convergência da produtividade, contudo associada à redução da produtividade.

Nogueira e Oliveira (2014), utilizando dados de VA e PO do SCN para os anos de 2000 a 2009, para trinta atividades da indústria de transformação, obtêm um CV da produtividade, conforme Cepal (2007) e McMillan e Rodrick (2011).

Os autores verificaram que na indústria extrativa houve convergência da produtividade intrassetorial, acompanhada de aumento na produtividade, o que indica um processo de “convergência para cima”. Em contraste, a indústria de transformação apresentou uma convergência da produtividade, acompanhada de redução desta – “convergência perniciosa” ou para baixo. Apesar do comportamento favorável da indústria extrativa, o seu impacto no agregado é insuficiente para imprimir efeito positivo no todo, em razão da sua baixa representatividade na economia.

Os resultados elaborados nesse ensaio para o período entre 2000 e 2015, seguindo a mesma metodologia, revelam uma taxa de decrescimento da produtividade de 0,95 ao ano (a.a.) com um CV intrassetorial que cai de 1,8%, em 2000, para 1,4%, em 2015, confirmando a trajetória de “convergência perniciosa” relatada pelos autores supracitados.

A fraca evolução recente da produtividade e a tendência de “convergência para baixo” entre atividades industriais brasileiras sinalizam para o estabelecimento de fragilidades estruturais à trajetória de crescimento da economia. Esse comportamento das variáveis em conjunto pode ser interpretado como indício de que a indústria de transformação não tem exercido o papel que tradicionalmente lhe é atribuído, que é de imprimir – por meio de seu progresso técnico e dos transbordamentos – maior dinamismo a todo conjunto da atividade econômica.

Esta constatação preocupante faz-se em paralelo com a desconcentração regional da indústria. Neste contexto, faz-se necessária a indagação sobre que dinâmica produtiva em distintas partes do território nacional, para verificar se esse processo pernicioso da indústria brasileira manifesta-se, de fato, em todas as regiões.

4 PRODUTIVIDADE E HETEROGENEIDADE NA INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO NAS MACRORREGIÕES DO BRASIL

A indústria brasileira desenvolveu-se e diversificou-se ao longo do século XIX, acompanhada de uma concentração da produção e do emprego industrial, especialmente nas macrorregiões Sudeste e Sul. Posteriormente, já a partir dos anos 1970, um processo de espraiamento da produção industrial, tendo como epicentro a indústria da cidade de São Paulo, começou a ocorrer (Diniz, 1995). Há evidências de uma continuidade do processo de desconcentração do setor industrial no Brasil nos anos 2000, com um movimento das atividades industriais em direção ao interior, dirigindo-se especialmente ao interior das regiões Sul e Sudeste, bem como para regiões menos desenvolvidas do país, como o Centro-Oeste (Saboia, 2013).

Reflexo disso pode ser observado na mudança na participação de cada região no total do VTI da indústria de transformação. A região Sudeste reduziu sua participação no total nacional de 65,2%, em 2000, para 56,2%, em 2015. As demais regiões aumentaram sua importância em diferentes intensidades. A região Norte sai de 4,1%, em 2000, para 4,6%, em 2015.

O Nordeste salta de 8,6%, no ano 2000, para 10,9%, em 2015. O Sul sai de 19,8%, em 2000, para 22,3%, em 2015. A região Centro-Oeste destaca-se pela maior evolução na participação, saindo de 2,3%, em 2000, para 6,0%, no final do período.

No que tange à demonstração do comportamento da produtividade e heterogeneidade, é possível observar, de forma geral, na tabela 1, que a interação da produtividade e a heterogeneidade da indústria de transformação não assumem uma trajetória homogênea nas regiões.

TABELA 1

Produtividade e CV da indústria de transformação das macrorregiões brasileiras, entre 2000 e 2015

(VTI/PO, em R\$ 1.000 de 2015)

Região	Variável	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Tendência
Norte	CV	0,87	0,89	0,78	0,81	0,78	0,64	0,73	0,96	0,88	1,65	0,95	0,93	1,12	1,14	1,00	1,04	
	VTI/PO	202,8	206,3	207,3	155,2	160,4	156,9	156,9	166,1	167,8	186,5	165,6	155,8	171,2	168,5	162,1	175,1	
Nordeste	CV	1,33	1,23	1,16	1,16	1,24	1,44	1,53	1,39	1,28	0,98	1,15	1,21	1,23	1,03	1,12	1,05	
	VTI/PO	112,7	107,7	110,7	94,6	91,4	89,8	97,5	93,4	97,3	84,7	89,9	88,6	94,4	90,6	98,9	105,0	
Sudeste	CV	1,16	1,06	1,06	1,12	1,09	1,16	1,08	0,83	0,78	0,84	0,89	0,98	0,97	0,92	0,84	0,79	
	VTI/PO	167,4	168,1	167,3	151,2	147,0	140,4	141,7	142,0	142,0	130,1	139,2	139,9	136,2	138,2	135,0	140,5	
Sul	CV	1,49	1,18	1,00	1,18	1,05	1,17	1,18	1,07	1,03	1,02	0,84	1,06	1,07	0,85	0,89	0,96	
	VTI/PO	117,3	118,9	114,8	101,3	96,8	91,3	92,5	95,5	99,4	94,7	100,3	102,4	103,7	106,4	106,3	107,2	
Centro-Oeste	CV	0,54	0,51	0,53	0,52	0,57	0,50	0,53	0,60	0,47	0,41	0,48	0,43	0,43	0,42	0,43	0,41	
	VTI/PO	81,0	94,8	98,4	101,4	104,5	101,8	89,9	95,5	99,4	94,7	100,3	102,4	103,7	106,4	106,3	107,2	

Fonte: Dados de VTI da PIA/IBGE.

Nota: Valores de VTI deflacionados pelo IPA/FGV com base em 2015.

As regiões Sudeste, Sul e Nordeste apresentam um comportamento análogo ao do Brasil, em que a produtividade média da indústria se reduz e observa-se convergência dela entre os setores. Pelas taxas médias de crescimento da produtividade e CV, observa-se que nessas regiões a produtividade decresce em ritmo mais lento do que a convergência.

A região Sudeste revelou uma redução na produtividade na ordem de R\$ 167,4 para R\$ 140,5 mil entre 2000 e 2015, resultando no período uma taxa de -1,1 % a.a., a maior queda entre as regiões. A heterogeneidade intrassetorial reduziu-se de 1,16 para 0,79, levando a uma taxa de -2.39% a.a.

No mesmo período, o Nordeste apresentou uma queda na produtividade de R\$ 202,8 mil para R\$ 175,1 mil, resultando em uma taxa de -0,44% a.a. O CV, por outro lado, variou de 1,33 para 1,04, implicando uma taxa de -1,48% a.a.

Na região Sul a produtividade saiu de R\$ 117,3 mil para R\$ 107,2 mil, a uma taxa de -0,56% a.a. A heterogeneidade da produtividade decresceu de 1,49 para 0,96, a uma taxa média de -2,73% a.a., a maior redução entre as regiões.

Os contrastes ao comportamento do Brasil estão nas regiões Norte e Centro-Oeste. A primeira apresentou, entre 2000 e 2015, queda da produtividade de R\$ 202,8 mil para R\$ 175,1 mil a uma taxa de -0.93% a.a. Associada ao aumento da heterogeneidade da produtividade intrassetorial, sai de 0,87, em 2000, para 1,04, em 2015, situação essa mais indesejada.

A região Centro-Oeste é a que se destaca com o movimento mais desejado. Houve um acréscimo na participação dessa região no total do VTI nacional da indústria de transformação, conjugado com aumento de sua produtividade de R\$ 81,0 mil, em 2000, para R\$ 129,6 mil, em 2015, a uma taxa de 2,96% a.a. Adiciona-se a esse comportamento a redução da heterogeneidade de 0,54 para 0,40, a uma taxa de -1,76%. Os comportamentos associados configuram uma “convergência para cima”.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente ensaio buscou demonstrar as interações entre a produtividade da indústria de transformação e o comportamento da heterogeneidade intrassetorial desta em cada uma das macrorregiões. Os resultados reforçam a tese de que a indústria de transformação brasileira atravessa um processo de “convergência perniciosa”. No entanto, essa característica não se reflete em todas as macrorregiões.

Uma perspectiva sobre o comportamento global das regiões aponta para resultados negativos. As trajetórias da produtividade das regiões Sudeste, Sul e Nordeste assemelham-se à do Brasil, uma “convergência perniciosa”. A região Norte apresenta o comportamento mais crítico, com queda da produtividade conjugada com o aumento da heterogeneidade.

O contraste é a região Centro-Oeste, que apresentou o comportamento mais desejável, uma elevação da produtividade concomitante com a redução da heterogeneidade (“convergência para cima”), sinalizando, a princípio, a maior capacidade de difusão do progresso técnico e encadeamento entre suas atividades industriais.

REFERÊNCIAS

CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. **Progresso técnico y cambio estructural em América Latina**. Santiago: Cepal, 2007.

_____. **Eslabones de la desigualdade: heterogeneidad estructural, empleo y protección social**. Santiago: Cepal, 2012.

DINIZ, Clélio Campolina. **A dinâmica regional recente da economia brasileira e suas perspectivas**. Rio de Janeiro: Ipea, 1995. (Texto para Discussão, n. 375).

FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

KALDOR, Nicholas. **Causes for the slow rate of growth in the United Kingdom**. Cambridge: Cambridge University Press, 1966.

KUZNETS, Simon. Quantitative aspects of the economic growth of nations, part II. **Economic Development and Cultural Change**, v. 5, n. 4, p. 1-111, 1963.

LEWIS, William Arthur. Economic development with unlimited supplies of labour. **The Manchester School**, v. 22, n. 2, p. 139-191, 1954.

MCMILLAN, Margaret S.; RODRIK, Dani. **Globalization, structural change and productivity growth**. Massachusetts: Cambridge, 2011.

NOGUEIRA, Mauro Oddo; OLIVEIRA, João Maria. **Uma análise da heterogeneidade intrasetorial no Brasil na última década**. Brasília: Ipea, 2014. (Texto para Discussão, n. 1972).

PINTO, A. Natureza e implicações da “heterogeneidade estrutural” da América Latina. *In*: BIELSCHOWSKY, Ricardo (Org.). **Cinquenta anos de pensamento na Cepal**. Rio de Janeiro: Record, 2000. v. 2.

PREBISCH, Raul. **The economic development of Latin America and its principal problems**. Washington: United Nations, 1950.

SABOIA, João. A continuidade do processo de desconcentração regional da indústria brasileira nos anos 2000. **Nova Economia**, v. 23, n. 2, p. 219-278, 2013.

SQUEFF, Gabriel Coelho; NOGUEIRA, Mauro Oddo. **A heterogeneidade estrutural no Brasil de 1950 a 2009**. Brasília: Cepal; Ipea, 2013. (Textos para Discussão Cepal-Ipea, n. 51).

DINÂMICA INDUSTRIAL NA REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO: UMA ANÁLISE DO PERÍODO 2000-2015

Danilo Severian¹

1 INTRODUÇÃO

A dinâmica da ocupação territorial da indústria é um componente fundamental para a compreensão do comportamento do emprego e da renda no país, sendo este setor um indutor dos polos de aglomeração produtiva e dos processos de urbanização. Compreender essa dinâmica ajuda a entender a *distribuição funcional* da renda e as complexidades e desigualdades inter e intrarregionais daí resultantes.

Entendendo o setor industrial como o de maior potencial extensivo no encadeamento produtivo *a jusante e a montante*, gerando, na média, empregos de melhor qualidade e remuneração e maior efeito multiplicador sobre o emprego e a renda, faz-se de especial relevância compreender a capilaridade da indústria no território e suas tendências de ocupação, com o objetivo tanto de subsidiar o planejamento eficiente para as regiões quanto de encontrar alternativas que tragam maior homogeneidade nas condições socioeconômicas do Brasil. Ao mesmo tempo, o desenvolvimento econômico é *setor-específico*, ou seja, ocorre quando as economias nacionais atingem determinado grau de desenvolvimento industrial, sendo este o principal responsável pela geração de inovações que beneficiam o próprio setor e os demais – elevando, assim, a produtividade geral da economia.

O trabalho seminal de Wilson Cano (1998) apontou para a hegemonia de São Paulo como núcleo do processo de industrialização do país, respondendo, já em 1929, por 37,5% da indústria de transformação, chegando a 58,1% em 1970 (Cano, 2007, p. 36). Nesse mesmo ano, somente a cidade de São Paulo respondia por 24% do emprego industrial, enquanto sua Região Metropolitana (RM) respondia por 34% (Diniz e Crocco, 1996, p. 81).

Essa hegemonia industrial de São Paulo, ao encontrar seu pico no ano de 1970, inicia um lento movimento de desconcentração, induzido pelo “milagre econômico” e pelo II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), em que a maior parte dos investimentos realizou-se

1. Economista pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Mestrando no Programa de Pós-Graduados em Economia Política da PUC-SP. Bolsista de pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea.

fora dos estados de São Paulo e Rio de Janeiro (Cano, 2007, p. 22). Esse movimento pode ser parcialmente atribuído à importância dada pelos militares à doutrina da “segurança nacional”, buscando a integração do território por meio de elevados investimentos públicos, impulsionando os investimentos privados via subsídios, incentivos fiscais, reservas de mercado, entre outros, promovendo, assim, a consolidação do mercado interno por meio de cadeias produtivas complementares e integradas inter-regionalmente.

Dessa maneira, o crescimento industrial e a participação da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) no produto interno bruto (PIB) entre 1970 e 1985 foram relativamente menores ao observado em outras regiões do país, embora estas fossem complementares e integradas àquela (Abdal, 2017, p. 109).

Este ensaio busca compreender o movimento das indústrias e do emprego na RMSP, analisando em que medida a dinâmica industrial e as transformações estruturais da cidade de São Paulo impactaram os municípios de sua RM entre os anos 2000 e 2015. O emprego industrial é usado como a variável privilegiada para entender o dinamismo econômico da região, lançando-se mão dos dados da Relação Anual de Informações Sociais (Rais), a cargo do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).

2 CRISE DO NACIONAL-DESENVOLVIMENTISMO E DESARTICULAÇÃO INDUSTRIAL NO BRASIL ENTRE 1980 E 1990

O período que se iniciou nos anos 1930 até meados de 1980 veio a configurar a estratégia do projeto *nacional-desenvolvimentista*, marcado pela forte atuação do Estado na promoção da industrialização por substituição de importações. A partir da segunda metade dos anos 1980, as prioridades da política econômica deixaram de ser a industrialização e os incentivos ao investimento e centraram-se nos planos de estabilização monetária e controle fiscal. Em contexto de aguda crise fiscal, o Estado viu-se estiolado quanto à sua atuação como agente ativo e indutor dos investimentos.

A ausência de protagonismo do setor público na formação bruta de capital fixo (FBCF) na segunda metade dos anos 1980 afetou sobremaneira os investimentos privados industriais, “sobretudo [no] núcleo da dinâmica industrial – o parque produtivo de São Paulo – que estagnou, diminuindo os efeitos impulsionadores da desconcentração industrial” (Cano, 2007, p. 24).

Nos anos 1990, em decorrência das medidas de abertura comercial e financeira da economia brasileira, sob inspiração do ideário neoliberal, a atuação estatal restringiu-se, agravando simultaneamente o quadro da indústria e da dinâmica regional da economia. A liberalização econômica exacerbada expôs o excessivamente protegido setor industrial nacional ao mercado externo, em condições desiguais de competitividade. A exitosa política de estabilização monetária implementada com o Plano Real, em 1994, ancorou a moeda nacional ao dólar, valorizando fortemente o câmbio e elevando as taxas de juros; intensificou a abertura do país ao fluxo internacional de capitais; e promoveu um amplo programa de privatizações, a preços questionáveis, comprometendo-se na garantia de remessas externas em moeda forte aos compradores estrangeiros, que, no caso das empresas de serviços, como de telefonia e energia elétrica, faturavam em moeda local. Esta combinação de fatores pode ser considerada temerária em muitos aspectos, sobretudo quanto ao estrangulamento das reservas internacionais (o que de fato ocorreria em 1999, com a crise cambial), mas que

também teve como corolário a deterioração das exportações industriais brasileiras, um crescente déficit comercial no setor e a desarticulação das cadeias produtivas locais, com a penetração das importações tanto para bens de consumo quanto para bens de capital e intermediário, criando lacunas que ajudaram a tornar rarefeitas as conexões regionais da indústria.

Integrado ao mundo globalizado, o setor incorporou as inovações tecnológicas da Terceira Revolução Industrial, capitaneadas pelas grandes empresas multinacionais, que passaram a dispensar grandes contingentes de trabalhadores.²

Neste contexto de mercados globalizados e reduzida atuação estatal no plano nacional, foi legado aos entes subnacionais uma corrida pela “*integração competitiva*” às cadeias globais de valor (CGVs), em que a dotação de recursos e os incentivos fiscais faziam sua sorte. Essa “*integração competitiva*” foi a forma de inserção passiva da economia brasileira na economia globalizada, reforçando a concentração espacial da atividade produtiva, desconectando os encadeamentos regionais da indústria e tensionando para uma reprimarização da pauta de exportações. Como afirma Tania Bacelar de Araujo (1999, p. 145), “entregue apenas às próprias decisões do mercado, a dinâmica regional tende a exacerbar seu caráter seletivo, ampliando fraturas herdadas. Tende a desintegrar o país”.

3 ASPECTOS DA INDÚSTRIA NA RMSP

Ainda que haja certo consenso entre grande parte dos estudiosos da economia regional e urbana de que o processo de desconcentração espacial da indústria brasileira, a partir dos anos 1970, deveu-se a uma perda relativa do dinamismo da RMSP (Azzoni, 1986; Diniz, 1993; Pacheco, 1996; Cano, 2007), há diferentes interpretações e controvérsias sobre as motivações e o peso efetivo da RMSP na promoção do espraiamento territorial da indústria no Brasil.

Assim como os países podem deslocalizar sua produção industrial em busca de matérias-primas e mão de obra barata, especializando sua própria produção em setores baseados em ciência e serviços sofisticados,³ ocorre que regiões de um mesmo país podem se desenvolver industrialmente e que suas firmas passem a reorientar sua alocação de recursos pelo território, otimizando a produção dentro de uma racionalidade microeconômica. Isso se torna particularmente relevante em um país de dimensões continentais como o Brasil, rico e diversificado em recursos naturais e socialmente desigual.

Os dados disponíveis mostram que a cidade de São Paulo passou por um processo de especialização em serviços sofisticados, complementares e associados à indústria, como nos segmentos de *marketing* e publicidade, tecnologia da informação e comunicação, serviços financeiros, concentração de polos tecnológicos, de pesquisa, inovação e serviços educacionais, além de abrigar sedes/escritórios administrativos de grandes companhias nacionais e estrangeiras, o que exige um mercado de trabalho especializado.

2. Os dados e a contextualização teórica do debate trazidos por André Nassif (2008, p. 78-80) mostram aumento da produtividade na indústria de transformação no período entre 1990 e 1998, sugerido pela incorporação de bens de capital (possibilitado pela abertura comercial acima referida), pelas novas técnicas produtivas e a consequente redução do fator trabalho, o que estatisticamente aumenta o produto por trabalhador ocupado. Embora o autor negue a existência, pelo menos até 2006, do fenômeno da desindustrialização, tese que não parece sustentável, o presente ensaio não adentrará no tema.

3. Para uma leitura sobre os processos de desindustrialização positiva, ver Feijó e Oureiro (2010). Uma interpretação crítica sobre a divisão internacional e regional do trabalho é feita por Oliveira (2008).

Este fenômeno pode ser entendido como resultante da aglomeração urbana ocorrida na capital paulista e, em decorrência desta, da posterior manifestação de deseconomias de aglomeração, o que possibilitou um hibridismo entre os setores econômicos. A literatura da economia regional e urbana caracteriza as economias de aglomeração em economias de *escala, localização e urbanização* (Diniz, 1993, p. 39). Estes três aspectos concorrem juntos, sendo que: *i*) a escala de produção das firmas; *ii*) sua localização estratégica próxima a fornecedores, clientes, mercado de trabalho especializado e outras firmas do ramo (eventualmente ocasionando *spillover effects*); e *iii*) a diversificação das atividades econômicas típicas de regiões urbanizadas, suportadas pela existência de infraestrutura econômica, configuram uma coesão de fatores que elevam a produtividade das empresas, reduzindo seus custos.

É a partir do adensamento das economias de aglomeração que as *deseconomias* se manifestam. Os custos passam a ser pressionados, criando desvantagens na concentração geográfica da produção. As principais razões para isto são: *i*) custos ambientais e restrições legais; *ii*) renda da terra, que tende a subir e pressionar os aluguéis; *iii*) saturação da infraestrutura, principalmente de transportes, ocasionando tempo improdutivo nos congestionamentos e dificultando a circulação de mercadorias e trabalhadores (tanto pela periferação dos mesmos, ocasionada pela elevação no preço dos aluguéis e acesso à moradia, quanto pelo tempo de deslocamento das mercadorias e custos adicionais daí resultantes, pressionando os fretes); e *iv*) pressões sindicais e salariais, já que as aglomerações tendem a criar um mercado de trabalho especializado e organizado nas regiões.

Assim, há inicialmente um movimento *centrípeto*, que tende a concentrar a atividade industrial no território devido às vantagens locacionais, e um *centrífugo*, derivado do esgarçamento dessas condições de atração.

Duas abordagens tornaram-se clássicas para avaliar o movimento da desconcentração produtiva brasileira, ambas tendo como ponto de partida a RMSP e seu poder de impulsionar a reversão da polarização industrial. A primeira delas é a desenvolvida por Carlos Roberto Azzoni (1986), que destaca um campo aglomerativo da indústria, denominado de macrometrópole paulista, formado no entorno da RMSP, em um raio de 150 km a partir da cidade de São Paulo. Dentro desta abordagem, a capital paulista tem o papel de centro-radial, visto que promove uma “desconcentração concentrada” em seu entorno, em que as indústrias buscam se beneficiar da proximidade com a região sem incorrer nas deseconomias derivadas dela, favorecendo cidades médias como Campinas e São José dos Campos. Como bem resumida por Abdal (2017), esta macrometrópole constitui:

um amplo espaço econômico territorialmente integrado e inscrito em uma mesma dinâmica econômica. É intensivo em atividades industriais que lidam mais diretamente com tecnologia e se beneficia da centralidade exercida pela capital paulista (Abdal, 2017, p. 111).

A segunda abordagem é a desenvolvida por Clélio Campolina Diniz (1993), que aponta para o “desenvolvimento poligonal” da indústria. Esta tese consiste em afirmar que, a partir dos anos 1970, formou-se um espaço que concentra o movimento da ocupação industrial, iniciando-se em Belo Horizonte e passando por Uberlândia, Londrina/Maringá, Porto Alegre, Florianópolis, São José dos Campos e se fechando novamente em Belo Horizonte. Para o autor, essa concentração espacial explica-se: *i*) pela perda do dinamismo da RMSP, devido às deseconomias de aglomeração; *ii*) pelo papel do Estado durante os anos 1970 como indutor dos investimentos, principalmente nos de infraestrutura econômica, somado

às políticas de incentivos fiscais, o que possibilitou maior integração dos mercados; *iii*) pelo deslocamento da fronteira agromineral no sentido de novas regiões com recursos naturais, possibilitando o desenvolvimento das mesmas; *iv*) pela concentração social e espacial da renda, que retém o poder de compra e pesquisa em regiões de maior base econômica; e *v*) pela maior concorrência empresarial, decorrente da integração do mercado via infraestrutura, contribuindo para a desconcentração geográfica da produção (Diniz, 1993, p. 35).

A metodologia adotada para a definição do desenvolvimento poligonal consistiu em determinar as aglomerações industriais relevantes (AIRs) no território nacional. Isto é, foram selecionadas, a partir dos dados da Rais, as microrregiões homogêneas com 10 mil ou mais trabalhadores empregados na indústria. Esta análise, tal como a de Azzoni (1986), constatou uma tendência de desconcentração a partir da RMSP, que passou a perder progressivamente sua posição relativa no emprego e na produção industrial.

Tendo em vista que a RMSP, embora em trajetória de queda desde 1970, ainda se apresenta como a principal região aglomerativa do emprego e da atividade industrial no Brasil, pretende-se analisar sua dinâmica interna, observando a interação da cidade de São Paulo com os demais municípios de sua RM, que se beneficiam tanto dos efeitos centrífugos da capital quanto de sua proximidade com esta. Para isso, será adotada metodologia semelhante à utilizada por Diniz e Crocco (1996), analisando-se os dados do emprego e da indústria na Mesorregião Metropolitana de São Paulo (MMSP).

4 MOVIMENTO DA INDÚSTRIA E DO EMPREGO NA RMSP

Por meio da Rais foram obtidos os números de empregos e estabelecimentos industriais dos 45 municípios que compõe a MMSP entre 2000 e 2015.⁴

A Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE), elaborada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), foi adotada na Rais no ano de 1994. Em 2002, uma nova versão (CNAE 1) é implementada, sendo perfeitamente compatível a dois dígitos com a versão anterior. Em 2005 essa classificação é mais uma vez alterada (CNAE 2). Foi feita a compatibilização dos códigos das versões 1 e 2 da CNAE, fornecida pelo IBGE, para selecionar as indústrias de transformação e de extração a dois dígitos (“divisão”, códigos de 05 ao 33).

Atualizando o recorte geográfico das AIRs em relação ao aplicado por Diniz e Crocco (1996), que utilizaram as microrregiões homogêneas, utiliza-se aqui como nível de desagregação as mesorregiões geográficas, agrupação resultante do esforço de revisão territorial do IBGE, no intuito de conferir maior consistência às análises das dinâmicas socioeconômicas e culturais recentes das regiões brasileiras. Para situar a posição da MMSP no conjunto das mesorregiões

4. Além dos 39 municípios da RMSP presentes na MMSP, os seis municípios pertencentes à Microrregião de Santos também são agregados a esta, fazendo com que a MMSP conte com 45 municípios. Isso ocorre porque a Constituição Federal de 1988 facultou aos Estados a instituição das Regiões Metropolitanas, criadas por lei complementar estadual, com a finalidade de melhor organizar o planejamento e a execução orçamentária em atividades com funções públicas de interesse comum às localidades. Desta maneira, a determinação dos municípios que compõem as Regiões Metropolitanas passa pelas Assembleias Legislativas estaduais e dá-se por um ato político-administrativo. De maneira diversa, o IBGE modela suas regionalizações com base nos dados e pesquisas sobre as dinâmicas socioeconômicas das cidades, considerando a hierarquia de suas redes de influência e o nível de interação entre elas, não se caracterizando estes recortes em institucionalidades. Neste ensaio, considera-se que a regionalização do IBGE é a mais adequada para o entendimento dos fenômenos metropolitanos, inclusive possibilitando a compatibilização metodológica da análise para comparação entre regiões brasileiras.

com 10 mil ou mais trabalhadores empregados na indústria e a representatividade das AIRs na produção industrial brasileira, foi feita a seleção a dois dígitos da CNAE das mesmas para anos selecionados. A MMSP, enquanto AIR, liderou em números absolutos durante todo o período, mas apresentou persistente perda de participação em termos relativos (tabela 1).

TABELA 1
AIRs e MMSP no total do emprego e firmas industriais no Brasil

Ano	AIRs	Indústria		Emprego	
		AIRs/Brasil (%)	MMSP/Brasil (%)	AIRs/Brasil (%)	MMSP/Brasil (%)
2000	78	94,13	15,78	95,91	18,80
2005	82	94,38	14,32	96,37	16,33
2010	92	96,06	13,22	97,60	14,98
2015	94	95,75	11,68	97,48	12,86

Fonte: Rais/MTE.
Elaboração do autor.

É possível observar a grande relevância das AIRs na produção industrial do país. Em 2015, elas respondiam por 97,5% dos empregos e por 95,7% das firmas industriais do Brasil, estando distribuídas por 94 mesorregiões, o que demonstra a expressiva concentração espacial da produção. Entre as vinte maiores AIRs de 2015, quinze encontravam-se dentro da área do polígono industrial destacada por Diniz, estando seis delas no estado de São Paulo.

A diferença entre a MMSP e a segunda maior AIR caiu lentamente com os anos. Se no ano 2000 a MMSP representava 19,6% do total de empregos contidos nas AIRs, a segunda colocada, a Mesorregião Metropolitana de Porto Alegre (MMPA), representava 5,74% dos empregos das AIRs. Em 2005, essa relação foi de 17% para a MMSP e 5% para a MMPA e, em 2010, de 15,3% e 4,4%, respectivamente. Em 2015, a mesorregião de Campinas toma o lugar da MMPA e aparece na segunda colocação, representando 4,3% do total de empregos, enquanto a MMSP aparece com 13,2% (tabela 2).

TABELA 2
Posição e participação no emprego das AIRs das cinco maiores aglomerações industriais

Mesorregião	2000		2005		2010		2015	
	Ranking	Emprego (%)						
Metropolitana de São Paulo	1ª	19,60	1ª	16,94	1ª	15,35	1ª	13,20
Metropolitana de Porto Alegre	2ª	5,73	2ª	5,04	2ª	4,41	3ª	4,04
Metropolitana do Rio de Janeiro	3ª	4,97	4ª	4,12	5ª	3,81	5ª	3,71
Campinas	4ª	4,62	3ª	4,44	3ª	4,35	2ª	4,28
Metropolitana de Belo Horizonte	5ª	3,84	5ª	4,03	4ª	4,08	4ª	3,93

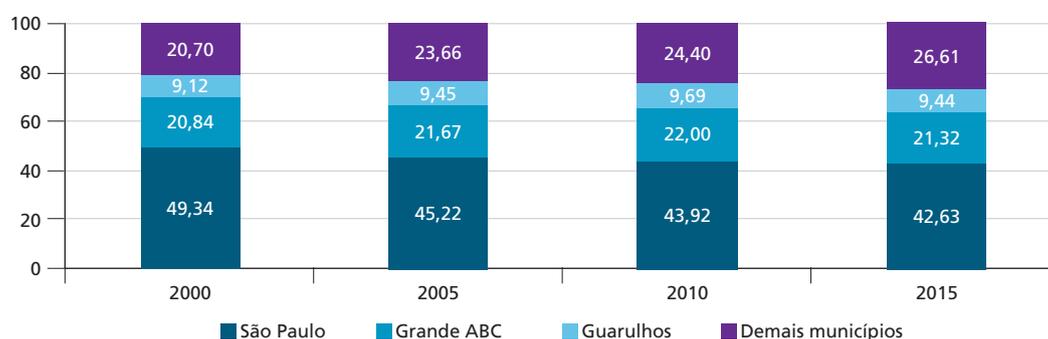
Fonte: Rais/MTE.
Elaboração do autor.

A RMSP detinha uma participação de 34% e 44%, respectivamente, no emprego e na produção industrial em 1970. Passou para 20% e 29% em 1985 e, em 1991, teve novamente uma queda acentuada no emprego, chegando a 22% (Diniz e Crocco, 1996, p. 84).

Em 2000, a região registrou um decréscimo de 3 pontos percentuais (p.p.) em relação a 1991, alcançando 18,8% de participação, segundo os dados da Rais. Esse ritmo menor na intensidade da queda de participação da RMSP nos anos 1990 pode ser interpretado como parte de um contexto econômico em que todo o setor industrial passou a sofrer modificações importantes, apresentando baixas taxas de crescimento e redução da participação no produto. Assim, tanto o dinamismo da acumulação industrial quanto sua dinâmica sobre o território foram comprometidos pela redução dos investimentos, seja para a ampliação/renovação das unidades industriais, seja para a abertura de novas unidades ou para seu deslocamento.

Analisando mais detidamente a dinâmica intrarregional da MMSP, a concentração do emprego na cidade de São Paulo é, tal como o número de empresas, bastante elevada, respondendo, na média para o período, por 45,28% dos empregos industriais, embora apresentando um persistente declínio ao longo dos anos. Entre 2000 e 2015, a cidade de São Paulo perdeu 6,71 p.p. do total de empregos na indústria da MMSP, enquanto esta, excluindo-se a própria São Paulo, o Grande ABC e Guarulhos (que apresentaram taxas relativamente estáveis), cresceu 5,91 p.p. (gráfico 1).

GRÁFICO 1
Participação do emprego industrial na MMSP
(Em %)



Fonte: Rais/MTE.
Elaboração do autor.

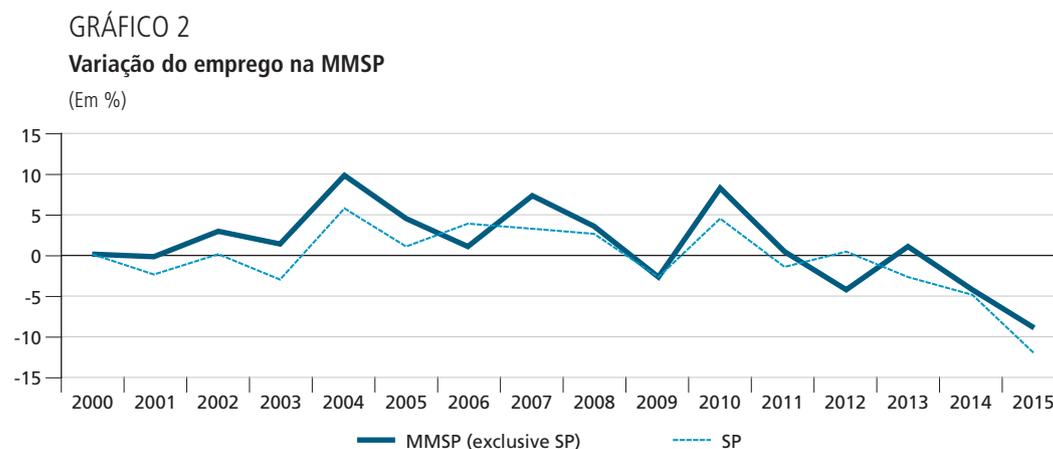
Seguida da capital, é possível observar a expressiva presença do emprego industrial nas cidades de Guarulhos (9,38%, na média para o período) e do Grande ABC paulista: São Bernardo do Campo (8,78%), Diadema (5,07%), Santo André (2,80%), Mauá (2,09%) e São Caetano do Sul (1,97%), além das menos expressivas Ribeirão Pires (0,71%) e Rio Grande da Serra (0,12%).

Os dados indicam que o emprego industrial continua, na MMSP, concentrado nas regiões tradicionais da indústria, tendo um espraiamento tímido, mas real, ao longo dos anos, com todos os demais municípios da MMSP crescendo de forma difusa com a saída do emprego e da indústria da cidade de São Paulo.

Entre 2000 e 2015, o saldo na MMSP foi de 50.162 empregos industriais, enquanto a cidade de São Paulo perdeu 39.179 empregos na indústria no mesmo período. Os municípios da MMSP, exclusive São Paulo, geraram 89.341 empregos, sinalizando que a atividade industrial foi mais intensa fora da capital.

Apenas entre 2013 e 2015 a cidade de São Paulo perdeu 95 mil empregos industriais, enquanto os demais municípios da região perderam 76 mil. Sozinha, a capital paulista respondeu por 56% das demissões do setor no período.

A variação percentual do emprego entre a cidade de São Paulo e sua RM indica um comportamento sincronizado, com a capital paulista crescendo menos e perdendo mais nas oscilações do emprego do que sua mesorregião (à exceção do ano de 2012), como mostra o gráfico 2.



Fonte: Rais/MTE.
 Elaboração do autor.

Quanto ao número de firmas industriais na MMSP, é possível observar um declínio mais acentuado a partir de 2013, ano em que os sintomas da crise brasileira passaram a ser mais evidentes. Entre 2013 e 2015, a MMSP fechou 2.243 firmas industriais, enquanto só a cidade de São Paulo fechou 2.113 no mesmo período, respondendo por 94% desta perda.⁵

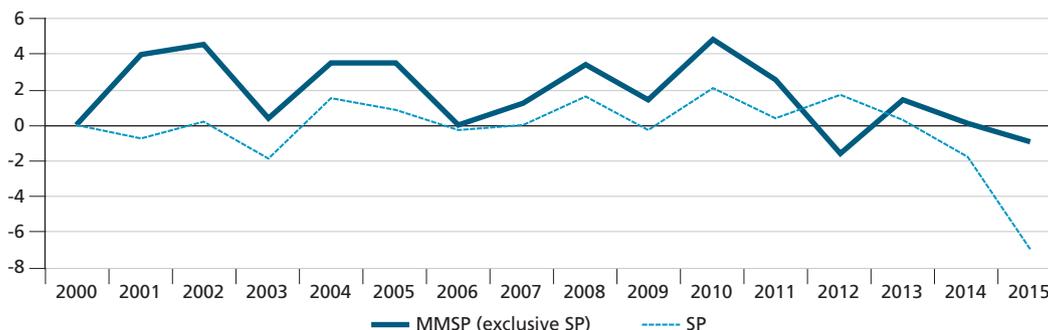
Quando se observa a taxa de variação no número de firmas na cidade de São Paulo e sua mesorregião, é possível notar um crescimento menor da primeira em relação à segunda, com um movimento de queda na participação mais acentuado a partir de 2013. Enquanto a MMSP (exclusive São Paulo) cresceu em média 2,7% entre 2000 e 2006, a cidade de São Paulo teve decréscimo de 0,3% no número de firmas industriais. Entre 2007 e 2013 (período aqui considerado de ascensão da atividade), a cidade de São Paulo cresceu 0,85%, enquanto a MMSP (exclusive São Paulo) cresceu 1,91%, com a capital representando 45% do total de firmas industriais abertas no período (gráfico 3).

5. É importante pontuar que os números para os estabelecimentos industriais, se comparados com divulgações feitas pelo IBGE na Pesquisa Industrial Anual (PIA), apresentam grandes diferenças. Enquanto o IBGE aponta para a existência de 36.078 indústrias extrativas e de transformação no Brasil no ano de 2015, a base da Rais aponta para 37.744 firmas desses tipos apenas na MMSP. Isso ocorre porque, para publicações com dados mais desagregados da PIA, a metodologia utilizada pelo IBGE considera apenas indústrias com trinta ou mais trabalhadores empregados. Isso revela a grande participação que as micro e pequenas empresas desempenham na economia brasileira, além de seu alto índice de natalidade e mortalidade. Para a Rais, consideramos indústrias com um ou mais trabalhadores ativos e que não contenham um Cadastro Específico do INSS (CEI) vinculado, o que caracterizaria um trabalhador por conta própria ou atividades econômicas fora do escopo em análise.

GRÁFICO 3

Varição na quantidade de indústrias da MMSP

(Em %)



Fonte: Rais/MTE.
Elaboração do autor.

Esses números mostram que o movimento ascendente na quantidade de indústrias da MMSP entre 2007 e 2013 ocorreu com maior intensidade fora da capital, nos demais municípios da mesorregião, com a redução no número de firmas atingindo de forma mais contundente a cidade de São Paulo entre 2013 e 2015. É importante notar que esta última concentrou, na média entre 2000 e 2015, 63% das firmas industriais da MMSP, mantendo grande presença na dinâmica do setor na região.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise a partir dos dados da Rais entre 2000 e 2015 para a MMSP corrobora parcialmente com a literatura especializada, que afirma que os movimentos de maior espraiamento da indústria e do emprego industrial ocorrem nos períodos de crescimento econômico do país.

Somado a isso, os efeitos centrípetos decorrentes das deseconomias de aglomeração na cidade de São Paulo parecem exercer influência considerável sobre o deslocamento das firmas e do emprego industrial nos demais municípios da MMSP. Ainda assim, é possível observar a preponderância da cidade de São Paulo na concentração da indústria e dos empregos industriais. Enquanto a capital paulista apresenta uma menor taxa de crescimento de firmas e empregos nos períodos de expansão econômica, também apresenta acentuada queda de participação nos momentos de crise, o que, nesse sentido, contraria algumas teses que observam um movimento de reconcentração produtiva em momentos de turbulência econômica nas principais aglomerações já estabelecidas.

Alguns fatores podem ser levantados para ajudar a explicar este fenômeno: o perfil das firmas que se localizam na capital e seu grau de intensidade tecnológica, que tende a ser maior e poupadora de fator trabalho, beneficiando-se com os efeitos das economias de aglomeração; os incentivos fiscais oferecidos por municípios da RM, que atraem as empresas da capital que sofrem em algum grau com as deseconomias de aglomeração, acentuando a queda de participação desta e atenuando a da RM; efeitos de “ilusão estatística”, quando as indústrias, e mais intensivamente nos períodos de crise, terceirizam trabalhadores e departamentos como política de corte de custos, o que faz com que os dados oficiais contabilizem empregos originariamente da indústria no setor de serviços; e, por fim, a irreversibilidade dos efeitos das deseconomias na capital paulista para determinados segmentos da indústria, que não a veem mais como opção.

Fica claro que a RMSP vem perdendo fôlego em sua participação nas variáveis aqui privilegiadas, embora sua relevância ainda seja grande tanto quando comparada a outras AIRs no recorte mesorregional quanto com a atividade industrial como um todo.

Concomitantemente, a cidade de São Paulo vem demonstrando lenta perda de participação no emprego e no montante de firmas industriais, permanecendo como principal irradiadora da atividade para sua RMSP. Esse processo decorre de sua urbanização e mudança estrutural da atividade econômica, que não pode ser entendida como de simples repulsão à indústria, mas como relação de complementariedade e diversificação de produtos e serviços, fenômeno comum às cidades globais como São Paulo.

REFERÊNCIAS

ABDAL, Alexandre. Desenvolvimento regional no Brasil contemporâneo. **Revista Novos Estudos**, São Paulo, v. 36, n. 2, p. 107-126, 2017.

ARAÚJO, Tania Bacelar de. Por uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 30, n. 2, p. 144-161, 1999.

AZZONI, Carlos R. **Indústria e reversão da polarização no Brasil**. São Paulo: USP, 1986.

CANO, Wilson. **Raízes da concentração industrial em São Paulo**. São Paulo: Unicamp, 1998.

_____. **Desconcentração produtiva regional do Brasil**. São Paulo: Unesp, 2007.

DINIZ, Clélio C. Desenvolvimento poligonal no Brasil: nem desconcentração, nem contínua polarização. **Revista Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 3, n. 1, p. 35-64, 1993.

DINIZ, Clélio C.; CROCCO, Marco A. Reestruturação econômica e impacto regional: o novo mapa da indústria brasileira. **Revista Nova Economia**, v. 6, n. 1, p. 77-103, 1996.

FEIJÓ, Carmem A.; OUREIRO, José Luis. Desindustrialização: conceituação, causas, efeitos e o caso brasileiro. **Revista de Economia Política**, v. 30, n. 2, p. 219-232, 2010.

NASSIF, André. Há evidências de desindustrialização no Brasil? **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 28, n. 1, p. 72-96, 2008.

OLIVEIRA, Francisco. **Noiva da revolução/elegia para uma re(li)gião**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2008.

PACHECO, Carlos A. Desconcentração econômica e fragmentação da economia nacional. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 6, p. 113-140, 1996.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

CANO, Wilson. A desindustrialização no Brasil. **Revista Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, p. 831-851, 2012.

FURTADO, Celso. **Economia do desenvolvimento**. São Paulo: Contraponto, 2008.

SOBRINHO, Ednaldo Moreno G.; AZZONI, Carlos Roberto. **Agglomerações industriais relevantes no Brasil**. São Paulo: USP, 2014. (Texto para Discussão Nereus/USP 07-2014).

SQUEFF, Gabriel Coelho; DE NEGRI, Fernanda. Produtividade do trabalho e mudança estrutural no Brasil nos anos 2000. *In*: DE NEGRI, Fernanda; CAVALCANTE, Luiz Ricardo (Orgs.). **Produtividade no Brasil: desempenho e determinantes**. Brasília: Ipea, 2014. v. 1.

ASPECTOS SOCIOECONÔMICOS DA REGIÃO DO MATOPIBA

Caroline Nascimento Pereira¹
Gabriela Lanza Porcionato²
Cesar Nunes de Castro³

1 INTRODUÇÃO

A região do Matopiba é composta por 336 municípios de quatro estados fronteiriços, sendo 143 do Maranhão, 130 do Tocantins, 33 do Piauí e trinta da Bahia. A expressão Matopiba, criada a partir das iniciais dos respectivos estados componentes, serve para designar parte do território desses estados pertencentes ao bioma Cerrado e onde se desenvolve agricultura de alta produtividade com uso intensivo de insumos modernos. Essa região vem passando por transformações tanto em aspectos econômicos quanto sociais, consequência da expansão da agricultura, como produção de grãos, com destaque para soja, milho e algodão.

A expansão deve-se às boas condições edafoclimáticas locais para a produção de grãos, tornando o Matopiba um grande produtor nos últimos anos, com crescimento de 239% entre os anos 2000 e 2014 na quantidade produzida de grãos. Os ganhos alcançados ao longo dos anos trouxeram um crescimento desigual para a região, pois a produção de *commodities* é considerada capital-intensiva, ou seja, há intenso uso de máquinas, colheitadeiras, insumos e toda variedade de tecnologias, com menor uso do fator trabalho, o que diminui a apropriação da renda pelos trabalhadores. Assim sendo, observou-se que o produto interno bruto (PIB) da região cresceu vigorosamente, porém a distribuição de renda não apresentou ampliação proporcional ao aumento da riqueza, ou seja, não se observou esse movimento na região, apenas seu crescimento.

1. Mestra e doutoranda em economia agrícola pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Assistente de pesquisa III da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea.

2. Mestra em ciências sociais pela Faculdade de Ciências e Letras da Universidade Estadual Paulista (Unesp), *campus* Araraquara. Assistente de pesquisa na Dirur do Ipea.

3. Especialista em políticas públicas e gestão governamental. Desde 2008 trabalha com avaliação de políticas públicas na Dirur do Ipea.

A concentração de renda ainda é um ponto crucial na região, pois os fatores terra, capital e tecnologia concentram-se em poucas mãos. Ademais, como se trata de agricultura baseada em monoculturas de soja, milho e algodão, há uma situação de enclave, pois é uma região sob domínio de dois agentes econômicos: os grupos multinacionais do agronegócio e os grandes proprietários fundiários. Segundo Sá, Morais e Campos (2015), a participação do Estado ocorre para a construção de infraestrutura voltada para o agronegócio, com recursos financeiros e pesquisa destinados às *commodities*, podendo trazer crescimento econômico para a região, porém tal ganho não necessariamente resultará no desenvolvimento inclusivo da região.

Deste modo, o presente ensaio apresenta de forma sucinta os principais números da dinâmica econômica e da melhora social, como PIB, PIB *per capita*, produção de grãos, Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) e índice de Gini, por meio da integração dos principais resultados de duas pesquisas desenvolvidas no Ipea, que mapearam os principais indicadores econômicos e sociais da região nos últimos anos. O trabalho está dividido em quatro seções, sendo a primeira esta introdução, a segunda concernente aos aspectos econômicos, a terceira relativa aos aspectos sociais e a quarta com as considerações finais.

2 ASPECTOS ECONÔMICOS

Diante da expressividade da agropecuária na região, o PIB a preços correntes do Matopiba vem crescendo consideravelmente nos últimos anos. Entretanto, o PIB *per capita* a preços correntes da região ainda não apresenta a mesma expressividade, pois, de um lado, o PIB é alto e vem apresentando crescimento nos últimos anos, ao passo que, de outro lado, o PIB *per capita*, embora crescente, está abaixo da média brasileira e da região Nordeste como um todo. Enquanto o PIB *per capita* do Brasil em 2013 foi de R\$ 26.446 e do Nordeste de R\$ 12.955, o PIB *per capita* do Matopiba foi de apenas R\$ 11.824 em 2013, apesar da crescente riqueza gerada. Os maiores PIBs *per capita* do Matopiba estão na Bahia e no Tocantins, com R\$ 17.427 e R\$ 16.086, respectivamente. A porção piauiense apresentou PIB *per capita* de R\$ 11.357 e a maranhense de R\$ 8.854.⁴

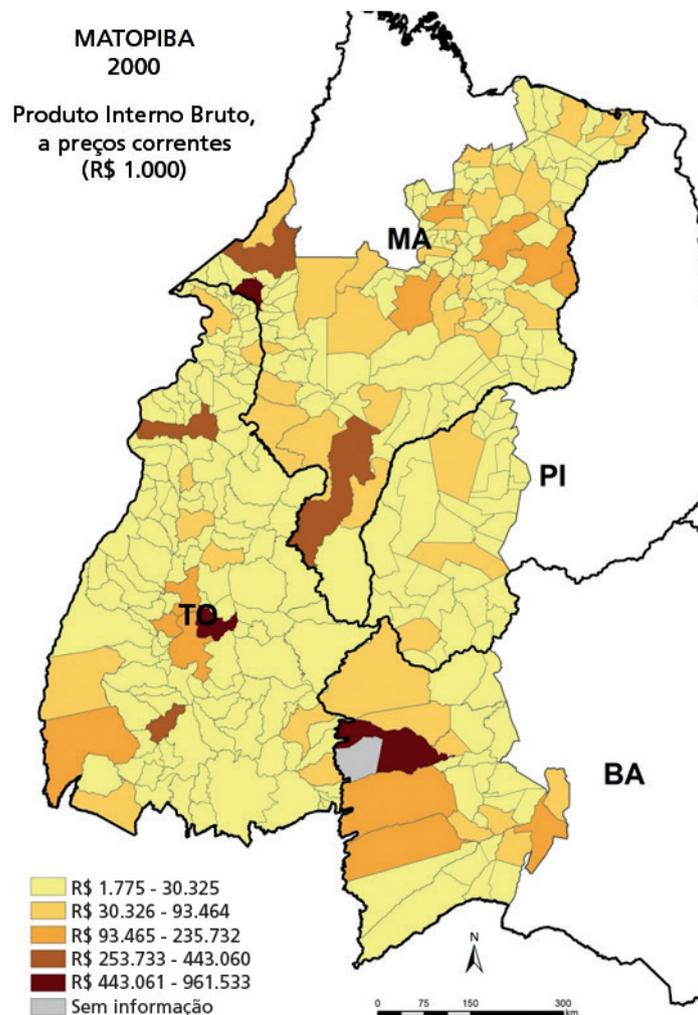
O mapa 1 apresenta informações sobre o crescimento do PIB entre os anos 2000 e 2013. O Oeste Baiano e o sul do Maranhão concentram os maiores valores do PIB. A microrregião de Barreiras (Bahia) vem assumindo o protagonismo como o maior PIB da região. Tal fato ocorreu em 2000 e 2013, com exceção do ano de 2006, quando a microrregião de Imperatriz (Maranhão) ultrapassou o PIB da microrregião baiana. Somente Barreiras (Bahia) foi responsável por 13,6% do PIB do Matopiba em 2013, com R\$ 9,9 bilhões, seguida de Imperatriz (Maranhão), com R\$ 8 bilhões. As cinco maiores microrregiões produtoras de riqueza na região, Barreiras (Bahia), Imperatriz (Maranhão), Porto Nacional (Tocantins), Araguaína (Tocantins) e Médio Mearim (Maranhão), foram responsáveis por 47,46% do PIB do Matopiba, em 2013.

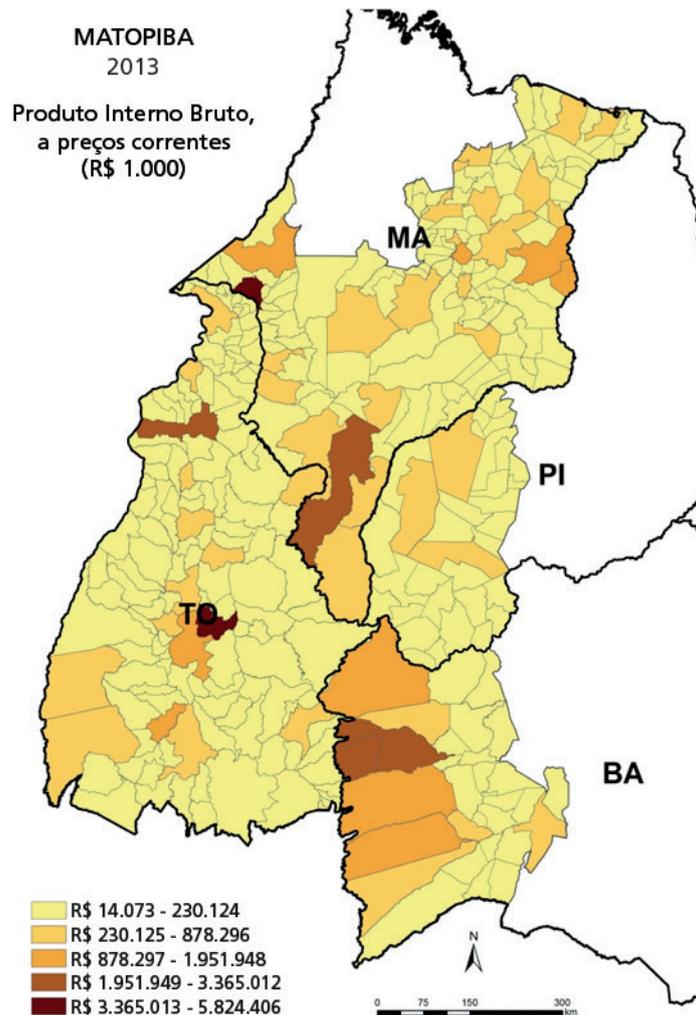
4. Os valores apresentados no presente trabalho estão em preços correntes, que se referem ao valor da produção no ano em que esta ocorreu e foi comercializada. Assim sendo, o crescimento no valor da produção a preços correntes capta a variação de produção, mas também o efeito monetário (inflação). Como o presente ensaio é decorrente de um trabalho já realizado, não houve espaço aqui para a inclusão de PIB a preços constantes. Em trabalhos futuros haverá a inclusão de PIB a preços constantes.

Ainda em relação ao PIB, entre os anos 2000 e 2013 houve crescimento de 542% no PIB do Matopiba, com destaque para algumas microrregiões, como o Alto Parnaíba Piauiense (Piauí), que possuía PIB de R\$ 91 milhões, em 2000, e alcançou R\$ 1,2 bilhão, em 2013, significando um crescimento de 1.262%. Outra microrregião com crescimento acima da média foi Porto Franco (Maranhão), com 832%, saindo de R\$ 177 milhões para R\$ 1,66 bilhão. A microrregião de Porto Nacional (Tocantins) cresceu 741%, saltando de R\$ 903 milhões para R\$ 7,6 bilhões. Já o Médio Mearim (Maranhão) produziu R\$ 527 milhões, em 2000, chegando a R\$ 4,4 bilhões, em 2013, o que significou 741% de crescimento. Por fim, a microrregião de Barreiras (Bahia) cresceu 602%, saindo de R\$ 1,4 bilhão para R\$ 9,9 bilhões.

Embora o crescimento de Barreiras (Bahia) esteja um pouco abaixo de outras microrregiões, é importante considerar a liderança dessa microrregião, assim como seu pioneirismo, pois, no ano 2000, apenas Barreiras (Bahia) e Imperatriz (Maranhão) possuíam PIB superior a R\$ 1 bilhão, tendo crescido expressivamente ao longo dos anos. Assim sendo, é importante considerar a relevante informação de que, das 31 microrregiões do Matopiba, treze cresceram acima da média da região de 542%, conforme supracitado, o que revela o dinamismo e o grande potencial de expansão da região.

MAPA 1
PIB a preços correntes (2000 e 2013)
 1A – 2000





Fonte: IBGE (2016b).

Nota do Editorial: imagem cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação.

Por sua vez o PIB *per capita*, conforme já foi dito, está crescendo, porém segue ainda abaixo das médias nacional, do Nordeste e dos estados componentes do Matopiba como um todo. Entretanto, a variação no PIB *per capita* entre os anos 2000 e 2013 foi maior na região do Matopiba do que entre os estados isolados e até mesmo no Brasil. Enquanto o Brasil teve um crescimento de 281% no PIB *per capita*, entre os anos 2000 e 2013, a região do Matopiba apresentou crescimento de 431%, maior que a região Nordeste como um todo, que cresceu 321%.

A partir dos dados gerais do PIB da região e das microrregiões, cabe, neste momento, analisar a composição do PIB ou valor adicionado bruto pelos setores da economia: agropecuária, indústria e serviços, incluindo, neste último, administração, saúde e educação públicas e seguridade social, para os anos de 2000, 2006 e 2013. Os dados apontam que, para o conjunto do Matopiba, o setor agropecuário contribuiu com 18,9% do valor adicionado total em 2013, ao passo que a indústria contribuiu com 15,9%, e o setor de serviços com 65,3%. Tais números seguem aproximadamente a média brasileira, em que o setor industrial vem perdendo espaço e o setor de serviços cresce, passando dos 60% do valor adicionado na economia brasileira.

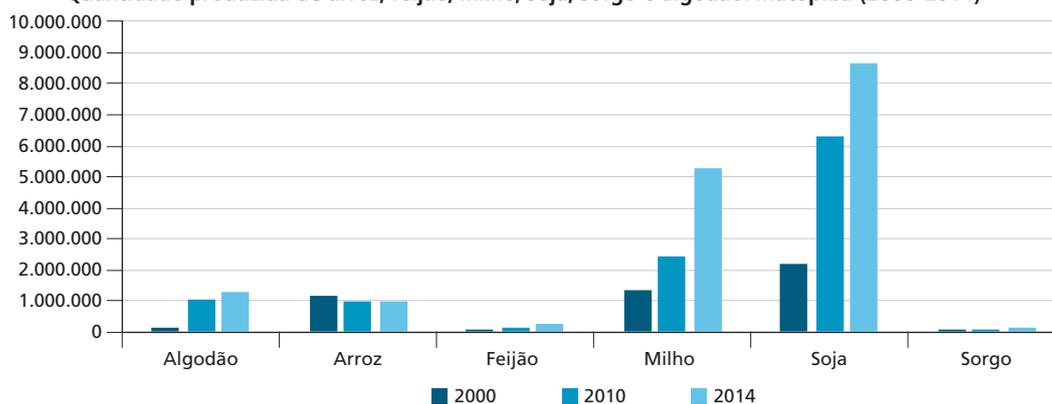
Muito embora se fale na grandiosidade do setor agropecuário no Matopiba, apesar da participação de apenas 19% do valor adicionado total, é importante considerar que o setor de serviços possui diversas atividades relacionadas à agropecuária, como transporte, armazenamento, logística, comércio, assistência técnica, entre outras, o que justifica o expressivo valor do setor de serviços. Em relação ao ano 2000, a participação relativa do setor agropecuário apresentou diminuição, porém há que se considerar que o PIB total da região do Matopiba aumentou de R\$ 11,3 bilhões para R\$ 72,9 bilhões, entre os anos 2000 e 2013.

O setor agropecuário cresceu 365%, passando de R\$ 2,7 bilhões para R\$ 12,6 bilhões; o setor industrial cresceu 684%, com aumento do PIB de R\$ 1,3 bilhão para R\$ 4,5 bilhões; e o setor de serviços cresceu 569%, passando de R\$ 6,5 bilhões para R\$ 43 bilhões. A microrregião de maior PIB agropecuário, Barreiras (Bahia), teve 34,6% do seu PIB adicionado pelo setor agropecuário, 14% no setor industrial e 51% pelo setor de serviços. Considerando o que já foi dito sobre o setor de serviços em áreas agrícolas, em que grande parte das atividades relaciona-se com a produção agrícola, tem-se que Barreiras (Bahia) gira em torno da agropecuária. Entre as microrregiões em que a agropecuária apresenta participação maior do que 40% na economia local destacam-se: Alto Parnaíba Piauiense (Piauí), com 45,2%; Chapadas das Mangabeiras (Maranhão), 48,6%; e Gerais das Balsas (Maranhão), 41,3%.

O gráfico 1 apresenta a importância da atividade agrícola na região, em que a cultura da soja é a principal, com 8,6 milhões de toneladas em 2014, apresentando um crescimento de 291% em relação a 2000, quando a produção foi de 2,2 milhões de toneladas. Esse crescimento é maior do que a expansão da área colhida de soja, que foi de 261%, passando de 904 mil ha para 3,3 milhões de ha, entre os anos 2000 e 2014, refletindo ganho de produtividade no período, o qual foi de 2.440 kg/ha, em 2000, e 2.625 kg/ha, em 2014.

GRÁFICO 1

Quantidade produzida de arroz, feijão, milho, soja, sorgo e algodão: Matopiba (2000-2014)



Fonte: PAM/IBGE (2016a).

O milho é a segunda cultura em volume produzido no Matopiba, com pouco mais de 5 milhões de toneladas em 1.073 mil ha, em 2014, e crescimento de 301% na quantidade produzida em relação ao ano de 2000, quando foram produzidas 1,3 milhão de toneladas em 486 mil ha. A expansão de área foi de 121%, ou seja, grande parte do aumento da produção tem como explicação ganhos de produtividade.

Entre as microrregiões, Barreiras, na Bahia, é a maior produtora de grãos do Matopiba, com 5,5 milhões de toneladas, ou seja, 33%. A segunda maior microrregião é Gerais das Balsas (11,4%), no Maranhão, seguida de Alto Parnaíba Piauiense (10,5%), no Piauí e Santa Maria da Vitória (8,9%), na Bahia. A microrregião de Barreiras é a maior produtora de algodão, feijão, milho, soja e sorgo do Matopiba, liderada principalmente pelo município de São Desidério, o qual é o líder na produção de algodão e milho, seguido de Formosa do Rio Preto, o principal produtor de soja.

O que faz da região de Barreiras tão produtiva é a presença do aquífero Urucuia, o qual favorece a agricultura irrigada. Segundo Landau, Guimarães e Sousa (2016), na região do Matopiba como um todo houve expansão significativa da área irrigada por pivôs centrais entre os anos 1985 e 2015, passando de treze para 1.548 pivôs, gerando um aumento na área irrigada de 1.418 ha para 160.172 ha. Ainda no mesmo estudo evidenciou-se que mais da metade dos pivôs estão localizados no oeste do estado da Bahia, abrangendo os municípios que apresentam a maior tendência de aumento de área irrigada por pivôs centrais.

Para além das vantagens naturais, também há muito investimento sendo realizado na atividade agropecuária no Oeste Baiano. Segundo a Associação de Agricultores e Irrigantes da Bahia (Aiba, [s.d.]) está sendo instalada uma indústria no município de São Desidério para transformar o caroço do algodão em óleo e farelo, pela Associação Baiana dos Produtores de Algodão (Abapa, [s.d.]).

Assim sendo, é inegável que a região do Matopiba está em forte crescimento, o que, por um lado, traz certo dinamismo para a região, mas, por outro, são atividades que não proporcionam equidade na distribuição de renda e preservação dos recursos naturais, o que somente é possível de mitigar por meio de maior atuação do Estado, por intermédio de fiscalização das atividades e políticas públicas que tornem essas atividades menos concentradoras de renda e de ativos, como terra e capital.

3 ASPECTOS SOCIAIS

Com o intuito de apontar avanços sociais ocorridos nos últimos dez anos, como também a persistência de indicadores sociais negativos nessa região, busca-se, nesta seção, apresentar informações de âmbito social para a região do Matopiba, dados sobre saneamento, habitação, pobreza, programas sociais – Programa Bolsa Família (PBF) e Benefício de Prestação Continuada (BPC) –, educação e vulnerabilidade social.

Apesar da expansão acelerada na produção de grãos evidenciada na seção anterior, também ocorreu aumento nas disparidades, como a concentração da renda, ou seja, apesar do crescimento a região sofre com graves problemas sociais. Deste modo, o Matopiba convive paralelamente com a prosperidade do agronegócio e o problema de miséria e pobreza crônica da população local.

Segundo o Relatório de Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud, 2013), o Brasil, em 2013, foi considerado um país de “alto desempenho” pelo fato de apresentar políticas públicas que focam as pessoas. Sendo assim, o Brasil tornou-se referência no modelo de desenvolvimento para o mundo, ao implementar programas de transferência de renda, investimentos em sistemas educacionais e oferta

universalizada de serviços de saúde. No entanto, o relatório ainda aponta que, apesar dos notórios avanços, os desafios nacionais com a questão da desigualdade persistem (*Ibidem*).

O IDHM considera as três dimensões em seu cálculo: longevidade, educação e renda. A longevidade é medida pela expectativa de vida ao nascer, calculada por método indireto, a partir de dados do Censo Demográfico. Já o IDHM educação é medido por meio de dois indicadores: escolaridade da população adulta e fluxo escolar da população jovem. E, por fim, o IDHM renda é medido pela renda municipal *per capita*, ou seja, a renda média dos residentes de determinado município (Pnud, Ipea e FJP, 2013).

De acordo com o Atlas do Desenvolvimento Humano, o Brasil apresentou, em 2010, quase 70% dos municípios com IDHM maior que a média brasileira de 2000, e menos de 1% ainda estava abaixo da média de 1991 (Pnud, Ipea e FJP, 2013). O indicador revela que houve grande avanço nos dados entre os anos de 2000 e 2010 na região do Matopiba. Em 2000, o IDHM da maioria dos municípios do Matopiba era inferior a 0,499, ou seja, desenvolvimento humano muito baixo. Pelos levantamentos, 88% dos municípios, 296 no total, encontravam-se nessa situação. Por sua vez, em 2010, a maioria dos municípios conseguiu aumentar seu IDHM, para baixo (0,500 a 0,599) e médio (0,600 a 0,699) desenvolvimento humano.

A pesquisa constatou que 161 municípios possuíam baixo IDHM (48%) e 160 possuíam médio IDHM (47%) em 2010, correspondendo a 95% dos municípios da região. O mapeamento apontou que, do total de municípios com médio IDHM 2010, a grande maioria está localizada no estado do Tocantins, enquanto dos municípios com baixo IDHM em 2010, a maioria localiza-se no estado do Maranhão. Por meio dessa observação, podemos notar uma melhora em ambos os estados e na região como um todo, mas no Tocantins a melhora foi mais significativa do que no Maranhão, pois no Tocantins a maioria dos municípios migrou de um índice muito baixo (2000) para médio (2010), enquanto no Maranhão eles migraram de muito baixo (2000) para baixo (2010).⁵

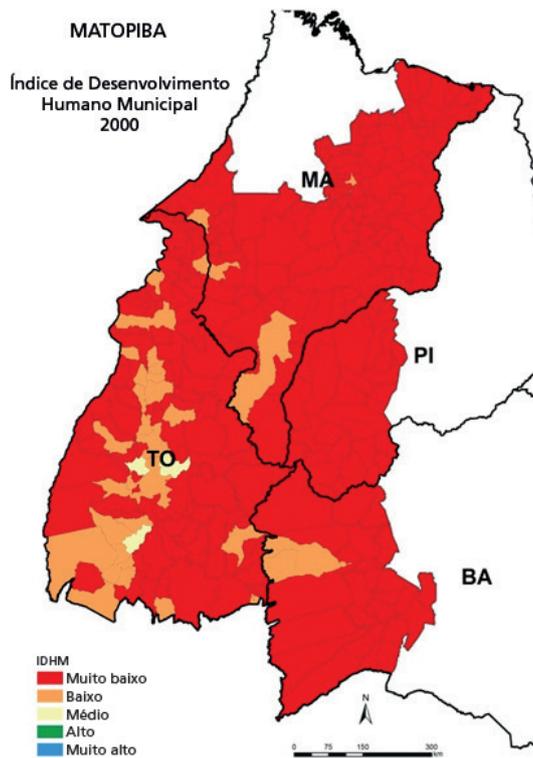
As microrregiões com o maior IDHM do Matopiba são: Porto Nacional (Tocantins), Gurupi (Tocantins), Araguaína (Tocantins), Rio Formoso (Tocantins), Barreiras (Bahia), Imperatriz (Bahia), Miracema do Tocantins (Tocantins), Gerais de Balsas (Maranhão), Porto Franco (Maranhão) e Dianópolis (Tocantins). Entre os maiores IDHM microrregionais, as microrregiões de Dianópolis (Tocantins), Gerais de Balsas (Maranhão) e Porto Franco (Maranhão) foram as que mais aumentaram seu IDHM entre os anos de 2000 e 2010. Interessante observar que essas microrregiões possuem em comum a presença do setor agrícola como setor dinâmico da economia. As microrregiões de Barreiras (Bahia), Porto Nacional (Tocantins) e Gerais de Balsas (Maranhão) constituem importantes centros regionais de exploração agropecuária, conforme apontado na seção anterior.

5. Segundo levantamento, dos municípios que melhoraram o IDHM de muito baixo (2000) para baixo (2010), 95 deles localizam-se no estado do Maranhão e 25 no Tocantins, enquanto dos municípios que melhoraram o IDHM de muito baixo (2000) para médio (2010), 102 deles localizam-se no Tocantins e 36 no Maranhão.

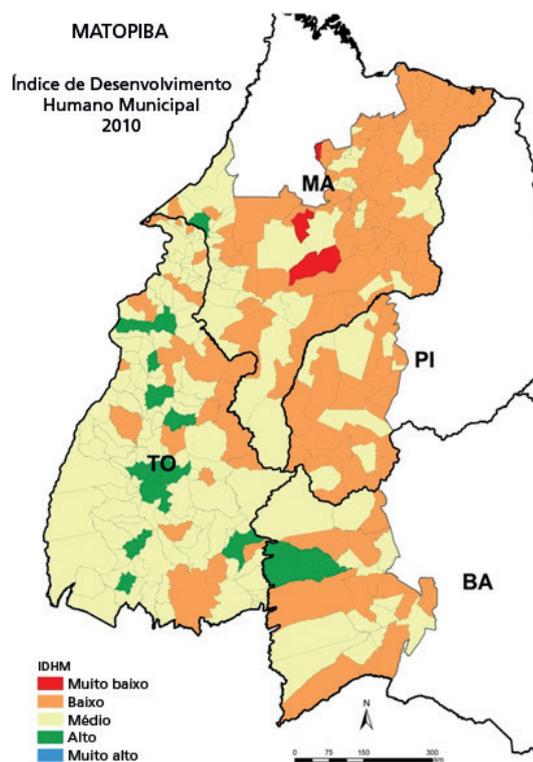
MAPA 2

IDHM: Matopiba (2000 e 2010)

2A – 2000



2B – 2010



Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano (Pnud, Ipea e FJP, 2013).

Nota do Editorial: imagem cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação.

A melhora no IDHM entre os dois períodos é fruto de uma significativa melhora no IDHM educação,⁶ o que significa que a população do Matopiba obteve maior acesso ao ensino. Em 2000, apenas um município – Palmas (Tocantins) – possuía IDHM educação superior a 0,5, que corresponde a baixo desenvolvimento humano educacional, e todos os outros possuíam valor inferior, portanto na faixa de muito baixo índice de desenvolvimento educacional municipal. Em 2010, houve uma significativa melhora dos índices educacionais na região; no entanto, 47% dos municípios da região ainda possuem IDHM educação muito baixo, 55% localizados no Maranhão. Apesar da melhora, 145 municípios (43%), parte significativa da região, ainda possuíam baixo IDHM educação em 2010, dos quais 53% estão localizados no Tocantins.

Buscando complementar a análise, foram analisados os dados contidos no Atlas da Vulnerabilidade Social, plataforma de consulta do Índice de Vulnerabilidade Social (IVS). O IVS e o IDHM são índices que se complementam, e o objetivo de ambos é fornecer informações de qualidade no âmbito municipal e metropolitano sobre determinados aspectos do desenvolvimento social de uma determinada localidade. Ao contrário do IDHM, em que os índices que se aproximam de um correspondem à faixa muito alto de desenvolvimento humano, no IVS a aproximação de zero indica baixa vulnerabilidade social.

Segundo dados do Atlas da Vulnerabilidade Social (Costa e Marguti, 2015), em 2000 o Brasil apresentava IVS igual a 0,446, significando alta vulnerabilidade social. Atualmente o IVS para o Brasil é de 0,326, relativo à faixa de média vulnerabilidade. No Matopiba houve melhora do IVS, ou seja, as condições sociais estão menos precárias. Nos anos 2000, 316 municípios (93% do total) da região possuíam índice de vulnerabilidade na faixa de vulnerabilidade social muito alta. Já em 2010 houve redução do número, mas 135 municípios ainda apresentavam IVS muito alto, representando 40% dos municípios da região. Destes com vulnerabilidade muito alta, 70% estão localizados no estado do Maranhão.

As melhorias na infraestrutura urbana foram o que mais impactou a redução da vulnerabilidade social no caso da região do Matopiba, pois o aumento de redes de abastecimento de água, de serviços de esgotamento sanitário e coleta de lixo no território, bem como o indicador do tempo gasto no deslocamento entre a moradia e o local de trabalho pela população ocupada de baixa renda, contribuiu para a melhora do índice. Desta forma, a análise do IVS reforça o que foi mencionado no início desta seção, que os municípios do Tocantins tiveram significativa melhora em relação aos municípios dos demais estados que compõem a região. Ademais, ressalta-se que alguns municípios podem ter diminuído sua condição de vulnerabilidade, mas não mudaram de faixas.

Outra análise realizada referiu-se à avaliação da evolução da prosperidade social da região, que consiste em uma análise integrada do desenvolvimento humano (IDHM) e da vulnerabilidade social (IVS). Uma análise comparativa, dividida em três faixas (alta, média e baixa prosperidade social), mostra que o Brasil, em 2010, possuía 45% dos municípios na faixa de alta prosperidade, 37% na faixa de baixa prosperidade, e o restante, 18%, na faixa de média prosperidade. Os dados do Matopiba apresentam semelhança com os dados nacionais na faixa de média vulnerabilidade, em que 20% dos municípios da região encontram-se nessa

6. Obtido por meio de dois indicadores, a escolaridade da população adulta e o fluxo escolar da população jovem. A média geométrica desses dois componentes resulta no IDHM educação.

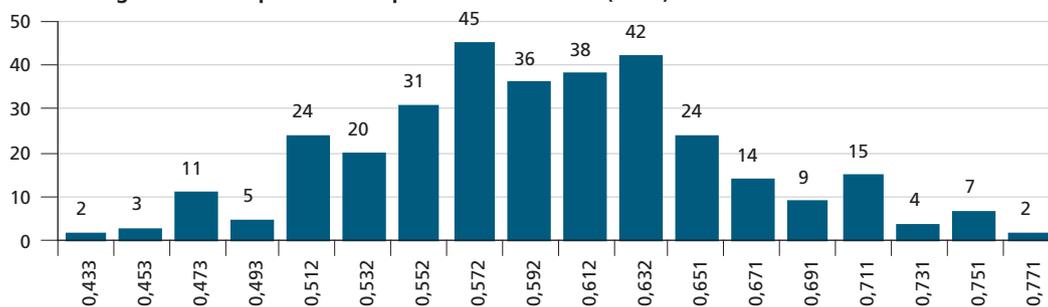
faixa; no entanto, 74% encontram-se na faixa de baixa prosperidade social, e apenas 6% na faixa de alta prosperidade social. Apesar das melhoras nos últimos anos, os municípios do Matopiba ainda possuem insuficiência ou ausência de alguns bens e direitos, sendo que a posse ou a privação desses determina as condições de bem-estar das populações nessa região.

O Relatório da Distribuição Pessoal da Renda e da Riqueza da População Brasileira (Brasil, 2016) apresenta dados sobre a distribuição da renda e da riqueza no Brasil a partir dos levantamentos domiciliares da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (Pnad), do Censo Demográfico ou da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF). Em uma perspectiva global, os países latino-americanos em geral, e particularmente o Brasil, destacam-se pela elevada desigualdade da distribuição da renda. De acordo com os dados do relatório, um dos determinantes na retração do índice de Gini foi o aumento da renda dos grupos mais pobres em relação aos mais ricos. Apesar desse avanço, o Brasil ainda possui um nível de desigualdade elevado quando comparado com outros países em mesmo estágio de desenvolvimento.

Assim como no restante do país, houve redução da desigualdade. Conforme se vê nos gráficos 2 e 3, que mostram os histogramas do grau de desigualdade existente na distribuição de indivíduos segundo a renda domiciliar *per capita*. A distribuição do gráfico 3, referente ao ano de 2010, mostra que há mais municípios próximos a zero do que comparada à distribuição nos anos 2000 (gráfico 2). Cerca de 250 municípios do Matopiba diminuíram o índice de Gini, ou seja, diminuíram a desigualdade de renda (ficaram mais próximos a zero). Isso corresponde a 74% da região do Matopiba. O restante, 87 municípios (26%), aumentou o índice, ou seja, aumentou a desigualdade.

GRÁFICO 2

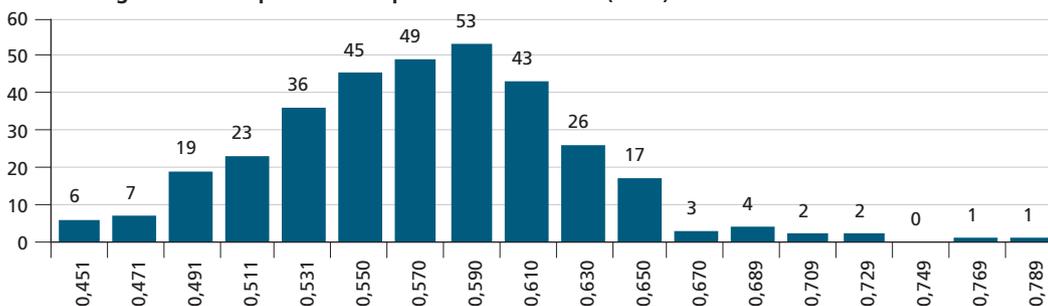
Histograma: municípios do Matopiba – índice de Gini (2000)



Fonte: Datasus (Brasil, 2017).

GRÁFICO 3

Histograma: municípios do Matopiba – índice de Gini (2010)



Fonte: Datasus (Brasil, 2017).

A diminuição da população em condição de pobreza, extrema pobreza e vulnerável à pobreza na região do Matopiba, assim como a diminuição do percentual da renda apropriada pelos mais ricos, fez com que o índice de Gini na região melhorasse, ou seja, diminuiu a desigualdade no Matopiba. Mas há ressalvas nessa melhora, pois 34% dos municípios do Matopiba (113) tiveram aumento no percentual da renda apropriada pelos mais ricos, sendo que, destes, em 25 municípios (22%) a apropriação foi superior a 50%. Dos municípios que apresentaram aumento no índice de Gini, 60% aumentaram o percentual da renda apropriada pelos mais ricos; destes, dezesseis ainda possuem uma apropriação de renda pelos mais ricos acima de 50%. Dos municípios que diminuíram o Gini, também houve casos de aumento da apropriação da renda pelos mais ricos em sessenta municípios (24%).

No geral, conforme evidenciado pelos indicadores apresentados anteriormente, a situação social da maioria dos municípios do Matopiba melhorou entre os anos de 2000 e 2010. Essa melhoria deve-se a uma série de fatores, como a execução de algumas políticas públicas, principalmente do governo federal, com o intuito de redistribuir renda e promover condições de vida mais dignas para a parcela mais pobre da população brasileira. Entre essas políticas, pode-se citar o PBF⁷ e o BPC na região.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O modo de produção agrícola que vem sendo introduzido na região do Matopiba desde os anos 1990 tem impactado os indicadores econômicos e sociais de forma positiva, porém com ressalvas, considerando que, historicamente, boa parte desse território constitui áreas de desenvolvimento atrasado frente às regiões mais dinâmicas do Brasil.

É inegável que a região do Matopiba tem apresentado fortes tendências transformadoras nos últimos vinte anos, que são advindas, em parte, dos impactos gerados pela expansão da fronteira agrícola do Cerrado brasileiro, como também de programas federais que garantem renda mínima, infraestrutura básica (saneamento e energia elétrica) e educação. No entanto, apesar dessa melhora, destacamos que a região do Matopiba ainda apresenta baixo e médio IDHM na maioria dos municípios, e baixo e médio IVS, ou seja, ainda existe muito a ser feito para se desenvolver socioeconomicamente a região, principalmente no estado do Maranhão, que obteve melhoras, mas modestas em relação aos demais municípios.

Do ponto de vista produtivo, é irrefutável o potencial agrícola da região e dificilmente esse será limitado; pelo contrário, investimentos na região continuam a todo vapor. Não somente o Estado, como empresas estrangeiras investem na infraestrutura da região, pois o armazenamento e o escoamento de grãos ainda são um gargalo a ser superado, pois acarretam maiores custos para quem vende. Os dados do PIB mostram que o produto gerado na região cresce acima da média nacional, porém ainda é mal distribuído, inclusive tendo havido aumento da concentração de renda em algumas localidades.

7. O PBF é um programa de transferência direta de renda, direcionado às famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza em todo o país, de modo que consigam superar a situação de vulnerabilidade e pobreza. Por meio do PBF o governo federal concede mensalmente benefícios em dinheiro para famílias mais necessitadas. Na região do Matopiba, tanto o número de famílias beneficiadas pelo programa quanto o valor dos benefícios têm aumentado progressivamente.

Apesar das agruras de um processo de crescimento que não incorpora todos os agentes da sociedade, este trabalho procura com muita satisfação contribuir para a discussão sobre o Matopiba, tema ainda pouco estudado no Brasil. E também procura contribuir para pautar ações para a região de maneira a fornecer ganhos na aplicação de recursos públicos para um território que, não obstante o crescimento recente, ainda se constitui majoritariamente em uma área carente de infraestrutura e com indicadores de desenvolvimento econômico e social não muito positivos.

Assim sendo, é importante fortalecer a discussão sobre a região do Matopiba, pois somente assim é possível se promover um debate da importância de repensar o desenvolvimento baseado em *commodities* com produção voltada para mercado externo. Nesse debate, deve-se refletir como o Estado deve atuar para fomentar o alcance de mais etapas na cadeia de valor, para que se incorpore mais mão de obra e permita maior apropriação de renda pelo país. Ademais, também é primordial corrigir as distorções sociais causadas por atividades concentradoras de renda, as quais não incorporam grande parte da população dessas regiões e não distribuem os ganhos obtidos de forma justa, levando a desajustes crescentes e de difícil solução no longo prazo.

REFERÊNCIAS

ABAPA – ASSOCIAÇÃO BAIANA DOS PRODUTORES DE ALGODÃO. **Institucional**. Barreiras: Abapa, [s.d.]. Disponível em: <<https://goo.gl/x2gNAa>>. Acesso em: 8 fev. 2017.

AIBA – ASSOCIAÇÃO DOS AGRICULTORES E IRRIGANTES DA BAHIA. **Institucional**. Barreiras: Aiba, [s.d.]. Disponível em: <<https://goo.gl/MhPu3p>>. Acesso em: 9 fev. 2017.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria de Política Econômica. **Relatório da Distribuição Pessoal da Renda e da Riqueza da População Brasileira: dados do IRPF 2015/2014**. Brasília: MF, 2016.

_____. Ministério da Saúde. Datasus. **Informações de Saúde (TABNET) – Demográficas e Socioeconômicas**. Brasília: Datasus/MS, 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/2E9M6d>>. Acesso em: 18 jul. 2017.

COSTA, M. A; MARGUTI, B. O. (Orgs.). **Atlas da Vulnerabilidade Social nos municípios brasileiros**. Brasília: Ipea, 2015.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Agrícola Municipal**. Rio de Janeiro: IBGE, 2016a. Disponível em: <<https://goo.gl/hqxt5>>. Acesso em: 20 abr. 2017.

_____. **Produto Interno Bruto dos Municípios**. Rio de Janeiro: IBGE, 2016b. Disponível em: <<https://goo.gl/eVxyd4>>. Acesso em: 5 maio 2017.

LANDAU, E. C.; GUIMARÃES, D. P.; SOUSA, D. L. Expansão geográfica da agricultura irrigada por pivôs centrais na região do Matopiba entre 1985 e 2015. **Boletim de Pesquisa e Desenvolvimento**, Sete Lagos, n. 136, 2016.

PNUD – PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Relatório do Desenvolvimento Humano 2013: a ascensão do Sul – progresso humano num mundo diversificado**. Washington: Pnud, 2013.

PNUD – PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO; IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; FJP – FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013**: o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal brasileiro. Brasília: Pnud; Ipea; FJP, 2013.

SÁ, H. A.; MORAIS, L.; CAMPOS, C. S. S. Que desenvolvimento é esse? Análise da expansão do agronegócio da soja na área do Matopiba a partir de uma perspectiva furtadiana. *In*: CONGRESSO NACIONAL DE ECONOMIA, 21., 2015, Curitiba. **Anais...** Curitiba: Corecon PR, 2015.

DESENVOLVIMENTO REGIONAL COMO POLÍTICA DE APOIO PARA A REVITALIZAÇÃO DO RIO SÃO FRANCISCO

Caroline Nascimento Pereira¹

Cesar Nunes de Castro²

1 INTRODUÇÃO

O debate acerca da revitalização é antigo e entre idas e vindas tomou mais corpo após o governo federal, nos anos 1990, levar adiante a defesa de transposição do rio São Francisco como forma de transportar água para regiões mitigadas por longos períodos de seca. Como forma de passar o projeto da transposição pelos parlamentares, a revitalização serviu como compensação para os estados doadores pela realização do projeto de transposição. Essa saída resultou na estratégia política que desfez a contradição entre transpor e revitalizar, mas na construção da defesa da transposição simultânea à revitalização.

Muitas propostas foram emergindo desde a decisão pela revitalização, como o Plano de Revitalização Hidroambiental da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco, em 2000, formulado pelo Ministério da Integração Nacional (MI), pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe) e pela Fundação de Ciência, Aplicações e Tecnologias Espaciais (Funcate); o subprograma Nossos Rios – Rio São Francisco, contido no Plano Plurianual (PPA) 2000-2003, formulado pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA); o Projeto Gerenciamento Integrado das Atividades Desenvolvidas em Terra na Bacia do São Francisco, formulado pela Agência Nacional de Águas (ANA), pelo Fundo Mundial para o Ambiente (GEF, do inglês Global Environment Facility) e pela Organização dos Estados Americanos (OEA), 2000-2003; além de outros estudos, como o recente Plano de Desenvolvimento Regional Integrado e Sustentável da área do Programa de Integração do São Francisco (Brasil, 2016).

1. Mestra e doutoranda em economia agrícola pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Pesquisadora do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea.

2. Especialista em políticas públicas e gestão governamental. Desde 2008 trabalha com avaliação de políticas públicas na Dirur do Ipea.

Entre 2006 e 2015 foi alocado cerca R\$ 1,6 bilhão³ no programa de revitalização, que se destinou a projetos de abastecimento público de água em comunidades ribeirinhas, a projetos de implantação, ampliação ou melhoria de sistemas públicos de esgotamento sanitário em municípios da bacia, assim como a projetos de recuperação e controle de processos erosivos. Entretanto, não está contemplada na proposta governamental sobre a revitalização a promoção do desenvolvimento regional, possivelmente nos moldes do que é proposto pela Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR).

O órgão responsável pela revitalização da bacia hidrográfica do rio São Francisco (BHSF), com o Plano Novo Chico, assim como pela transposição do rio São Francisco, é o MI. Este mesmo ministério abriga a Secretaria de Desenvolvimento Regional (SDR), que tem a incumbência de executar as ações vinculadas à PNDR, entre outras atribuições. Considerando a vantagem de ambas as políticas estarem sob a mesma responsabilidade do MI, é possível afirmar que a PNDR poderia construir uma interface com o Plano Novo Chico.

Entre as ações relacionadas à revitalização elencam-se: recuperação e preservação; monitoramento da qualidade da água; abastecimento público de água em comunidades ribeirinhas e populações rurais dispersas; reflorestamento de nascentes, margens e áreas degradadas; recuperação e controle de processos erosivos; melhoria da hidrovia; implantação, ampliação ou melhoria de sistemas públicos de esgotamento sanitário e de coleta, tratamento e destinação final de resíduos sólidos. Dadas essas ações prioritárias, é possível o Plano Novo Chico dialogar com a PNDR para apoiar projetos que colaborem para a execução destas ações, além dos projetos que serão mencionados ao longo do presente ensaio.

Deste modo, argumenta-se, neste texto, que o desenvolvimento econômico regional possui estreita relação com a questão ambiental, pois o tipo de interferência antrópica exercida pela população residente na BHSF relaciona-se com o nível de desenvolvimento socioeconômico regional. Um processo de recuperação ambiental do meio ambiente no território da BHSF depende, além de consideráveis investimentos públicos e privados em ações que contribuam para esse intuito, que modos de exploração do meio ambiente mais sustentáveis consolidem-se na região, garantindo o sustento das pessoas que dependem desse território para a sua sobrevivência. Em outras palavras, preservação ambiental e desenvolvimento econômico na BHSF devem ser objetivos complementares em um programa de revitalização da bacia.

Assim sendo, é de suma importância que o processo de revitalização considere noções de desenvolvimento econômico regional e sustentável, pois, considerando uma população de 18 milhões com níveis de renda em muitas regiões, no geral, baixos, não é de se espantar que grande parte se ocupe em atividades predatórias do meio ambiente, como o desmatamento ilegal para produção de carvão vegetal. Deste modo, este ensaio propõe levantar as potencialidades da bacia do rio São Francisco e apresentar alguns projetos inovadores que já estão em andamento com o propósito de melhorar o nível de vida das pessoas, além de serem ambientalmente sustentáveis.

3. Dados do Portal da Transparência da Controladoria-Geral da União (CGU), disponível em: <<https://goo.gl/7sqZYV>>. Acesso em: 5 maio 2018.

2 DIAGNÓSTICO SOCIOECONÔMICO DA BACIA DO RIO SÃO FRANCISCO⁴

A bacia do rio São Francisco possui enorme complexidade social e econômica, dada pela grande heterogeneidade inter e intrarregional de suas regiões fisiográficas (Alto, Médio, Submédio e Baixo), criando um mosaico social, econômico e cultural. Possui áreas como o Alto São Francisco, que possui as melhores condições socioeconômicas devido à existência da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) e da Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (Ride-DF), mas também regiões como o Baixo São Francisco, que agrupa municípios com baixos índices de desenvolvimento dos estados de Alagoas e Sergipe.

O produto interno bruto (PIB) da bacia do rio São Francisco foi de R\$ 543 mi⁵ em 2014, sendo R\$ 477 mi o valor adicionado bruto (VAB) pelos três setores da economia (agropecuária, indústria e serviços) e R\$ 66 mi de impostos sobre produtos. Do montante do VAB no ano de 2014, 76,5% foram compostos pelo setor de serviços, 19,1% pela indústria e 4,3% pela agropecuária.

Analisando apenas o subsetor administração, saúde e educação públicas e seguridade social, pertencente ao setor de serviços, tem-se que, dos 76,5% adicionados pelo setor de serviços na bacia, 27,1% foram referentes a esse subsetor. Esse valor varia conforme as condições socioeconômicas de cada região, uma vez que o Baixo, que apresenta maior vulnerabilidade social, teve seu setor de serviços composto por 36% de valor adicionado referente a repasses da administração, saúde e educação públicas e seguridade social, e 35% referentes aos demais serviços. Por sua vez, o Alto obteve 26% de repasses de administração e 51% dos demais serviços; o Médio teve 24% de administração e 38% de demais serviços; e o Submédio teve 35% de administração e 44% de outros serviços.

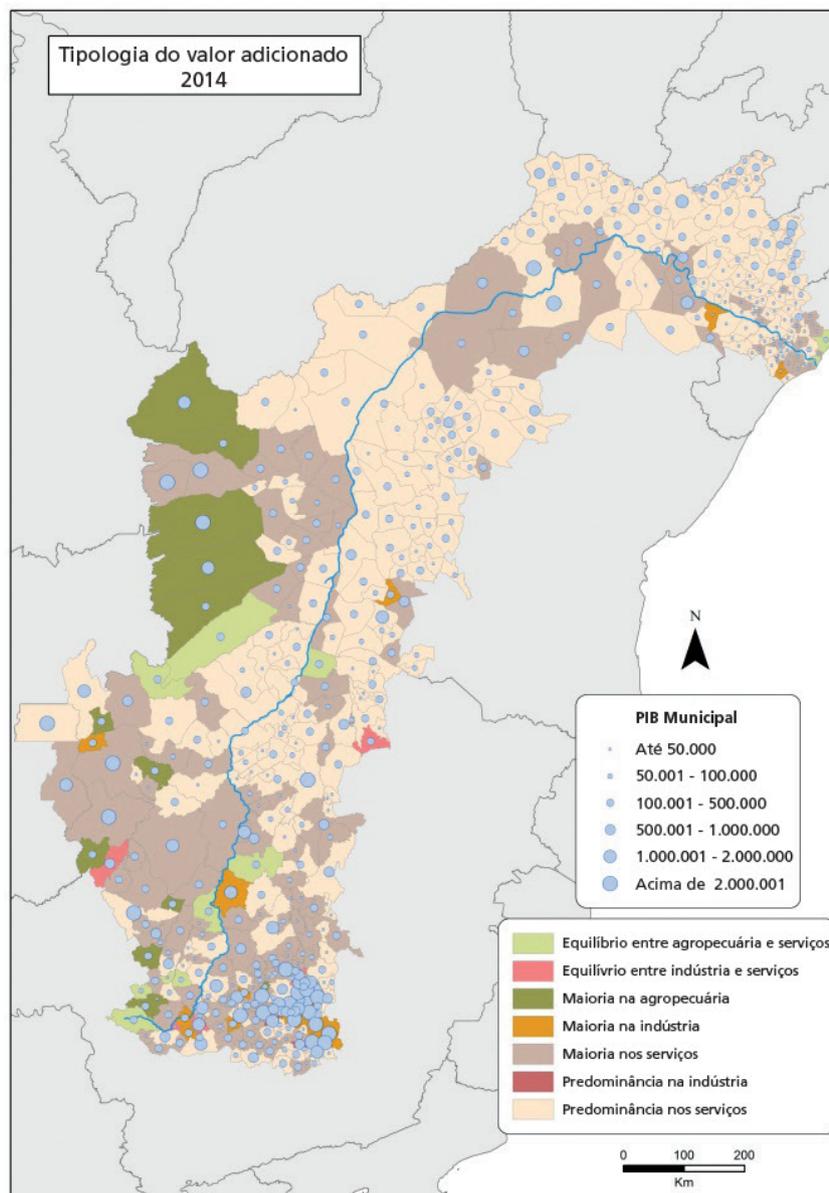
A relação entre maior vulnerabilidade das regiões com maior participação dos repasses públicos no VAB ganha peso com a análise do PIB municipal por faixa de valores (mapa 1). A riqueza não somente está concentrada no Alto São Francisco, como também está concentrada em alguns poucos municípios, como a Ride-DF, que contribui com 37,3% do PIB da bacia, seguida da RMBH (Minas Gerais), com 33,1%. Entre os vinte maiores municípios em tamanho do PIB para o ano de 2014, catorze estão localizados em Minas Gerais, três na Bahia, um em Pernambuco e um em Alagoas. Na Bahia os municípios mais ricos são Luís Eduardo Magalhães, Barreiras (ambos no Oeste Baiano, focados na produção de grãos voltados para o mercado externo) e Juazeiro (o qual, com Petrolina, em Pernambuco, é grande produtor de frutas também destinadas principalmente ao mercado externo).

4. As informações coletadas para o diagnóstico foram baseadas na lista de municípios referente a cada região fisiográfica, fornecida pelo Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco (CBHSF). O acesso se deu em 16 de agosto de 2017.

5. A preços correntes. Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

MAPA 1

Tipologia do valor adicionado: bacia do Rio São Francisco (2014)



Fonte: IBGE (2017).

Nota do Editorial: imagem cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação.

A população total da bacia em 2010 foi de 18,2 milhões de pessoas, 64,5% das quais habitantes no Alto São Francisco, 15,3% no Médio, 11,5% no Submédio e 8,7% no Baixo. Conforme já mencionado, a bacia é heterogênea e, além da RMBH e da Ride-DF, possui outras áreas de grande dinamismo econômico, como Oeste Baiano, Polo de Fruticultura de Petrolina-Juazeiro, Paulo Afonso (Bahia) e a região de Arapiraca (Alagoas). Essas áreas já estão consolidadas como polos dinamizadores dos seus respectivos entornos, porém vastas áreas ainda seguem a margem do processo de crescimento e geração de renda, como o norte de Minas, a porção Leste Baiana na bacia e o Sertão e o Agreste de Pernambuco, Alagoas e Sergipe, como é possível ver no mapa 1.

O dinamismo dessas regiões é fruto da iniciativa privada, porém com grande empenho do Estado em dar as condições estruturais e, em alguns casos, fiscais, para a atração dos novos negócios. A RMBH e a Ride-DF cresceram fortemente nos últimos anos em decorrência do processo de deslocamento da indústria outrora instalada em São Paulo (IBGE, 2009). O Oeste Baiano, porção da Bahia do que se convencionou chamar de Matopiba, vem crescendo com a agricultura focada em soja, milho e algodão. O Polo de Fruticultura de Petrolina-Juazeiro, que recebeu incentivos ao longo das décadas de 1970, 1980 e 1990 para implantar projetos de irrigação, tornou-se propício para atividades como a fruticultura. A região de Arapiraca (Alagoas) já teve seus momentos de glória na fumicultura e sofreu forte queda, mas ainda é responsável pelo dinamismo econômico da região. E também a região de Paulo Afonso (Bahia), que possui complexo de usinas hidrelétricas, produzindo grande riqueza para o município e seu entorno.

Para auxiliar nesse processo de desenvolvimento das áreas à margem do processo de crescimento descrito acima, é importante conhecer as condições socioeconômicas da população da bacia. Com ênfase nas disparidades socioeconômicas existentes, pois somente a partir dessa radiografia é possível pensar que tipo de política é mais adequado para cada região ou até mesmo município. Por exemplo, como pensar uma política de desenvolvimento regional a partir de investimentos em arranjos produtivos locais se uma dada região carece em grande medida de condições razoáveis de moradia, como saneamento básico, ou ainda as famílias não atendem aos requisitos mínimos diários nutricionais? Certamente regiões muito carentes, que não são poucas na bacia, precisam ainda de políticas públicas com viés assistencialista, que garantam primeiramente dignidade e condição mínima de sobrevivência, para que, em um segundo momento, elas possam ter alguma atividade econômica a partir da qual tenham algum retorno financeiro.

Dos 18 milhões de habitantes, em 2010, 79,4% estão em áreas urbanas e os 20,6% restantes vivem no meio rural. Essa concentração populacional no meio urbano é influenciada pela alta concentração de pessoas no Alto São Francisco, região altamente urbanizada. Subindo em direção à foz do rio, a população rural aumenta para valores superiores a 40% dos habitantes, o que contribui para pensar políticas de incentivo às atividades produtivas que insiram e atendam as famílias que vivem no campo. Acerca da estrutura etária, houve o envelhecimento da população, resultado da maior expectativa de vida (71,1 anos) e de menores taxas de fecundidade (2,31 filhos por mulher); porém, como para a maioria dos indicadores há forte heterogeneidade ao longo da bacia, os melhores índices socioeconômicos estão localizados no Alto e nas regiões de maior dinamismo econômico.

O nível educacional, apesar dos ganhos nos últimos anos, ainda é baixo em muitos municípios, o que dificulta a implantação de programas que exijam maior nível de conhecimento da população. A expectativa de anos de estudo na bacia é de 8,9 anos, em que apenas 36% da população possui ensino fundamental completo e 21,3% são analfabetos, em que pese o fato de todos os níveis serem piores do que a média nacional. Os indicadores relativos à educação ainda são muito ruins em diversos municípios alagoanos, no Agreste de Pernambuco e em alguns municípios da Bahia e de Sergipe.

Ao relacionar educação com ocupação, sabe-se que 41,9% dos ocupados acima dos 18 anos possuem ensino fundamental completo, enquanto apenas 5,9% dos ocupados com a mesma faixa etária possuem ensino superior completo, reafirmando a informação de que o nível educacional da população da bacia no geral é baixo, sendo necessário pensar em políticas de desenvolvimento que ponderem essa dificuldade. Outro problema verificado é o fato de que apenas 24,3% das pessoas ocupadas acima dos 18 anos possuem carteira assinada. Percebe-se que há um contingente de pessoas necessitando ser incorporadas ao mercado formal de trabalho, mesmo porque a renda *per capita* da bacia em 2010 foi de R\$ 384,10, enquanto a renda *per capita* brasileira foi de R\$ 793,87. Os municípios pertencentes às mais altas faixas de renda são aqueles localizados na RMBH e entorno, na Ride-DF e entorno, no Polo de Fruticultura do São Francisco, no Oeste Baiano, em Paulo Afonso e em Arapiraca.

Apesar do crescimento, não houve redução significativa na desigualdade no conjunto da bacia, o que poderia ter ocorrido, dado que houve crescimento econômico ao longo dos anos. Observando o índice de Gini, há grande concentração de renda na bacia, de 0,51 para o ano de 2010, segundo o Atlas do Desenvolvimento Econômico (Pnud, Ipea e FJP, 2013). Entre as regiões, apenas o Alto São Francisco teve redução no número de municípios com índice de Gini superior a 0,50. As demais regiões tiveram aumento no número de municípios com índice de Gini superior a 0,50, ou seja, a apropriação de renda pelos mais ricos aumentou e pelos mais pobres diminuiu.

Assim sendo, como este trabalho pretende discutir desenvolvimento e quais atividades podem ser desenvolvidas na região para integrar todos os habitantes e contribuir com a revitalização da bacia do rio São Francisco, cabe, na próxima seção, discorrer sobre a PNDR como um dos meios para alcançar esse objetivo.

3 POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL (PNDR)

A região Nordeste é onde se concentra grande parte da área da bacia com menores índices de desenvolvimento. Até os anos 1960, na sequência da criação de instituições voltadas para o desenvolvimento do Nordeste, como Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Dnocs), 1945; Companhia Hidrelétrica do São Francisco (Chesf), 1945; Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf), 1948; Bando do Nordeste, 1951; e Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), 1959, havia a sensação de que essa região começaria a ter maiores incentivos e uma política de caráter mais democrático e distributivo. Em 1964 o Brasil começa a viver sob o regime militar e o enfoque foi para o caráter intervencionista de políticas de desenvolvimento, com ênfase em instrumentos financeiros e institucionais, retomando de modo enfático a criação de polos de desenvolvimento. Assim surgem, nos anos 1970, os Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs), bem como suas versões regionais, que logo são abandonadas entre os anos 1980 e 1995 por conta da crise econômica e do ajuste fiscal. Em 1988 são instituídos os fundos constitucionais, como o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) e o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO), porém com reduzidos desembolsos (Brasil, 2016).

Em 1996 as políticas territoriais e regionais são retomadas, com a criação da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (Pitce) e das Políticas dos Eixos Nacionais

de Desenvolvimento e Integração, bem como a criação do MI. Paralelamente se observa a emergência de diversas experiências de desenvolvimento territorial local, como desenvolvimento local integrado e social, consórcios municipais, comitês de bacia, territórios rurais da cidadania e arranjos produtivos locais. Nesse período começam a surgir as “ilhas de dinamismo” nas regiões menos desenvolvidas, resultado da falta de políticas regionais integradas e de um projeto nacional de desenvolvimento, o que levou a essa desconcentração fragmentada, como se viu no mapa 1 (Brasil, 2016).

Com o governo Lula I (2003-2007), a política de integração nacional ganha uma reorientação, com a construção de políticas nacionais apontando na direção de um novo projeto nacional de desenvolvimento. Por sua vez, a política regional ganha força, com a PNDR como política integradora e fomentadora das potencialidades locais. Nesse sentido, a PNDR poderia contribuir, juntamente à política ambiental articulada pelo governo federal, pelos estados e pelos municípios, para o desenvolvimento local, por meio de apoio e recursos para alguma atividade econômica. Considerando que a orientação política da PNDR é a busca da redução das desigualdades regionais, o projeto de revitalização da bacia do rio São Francisco pode ter grande aderência à PNDR.

Entretanto, na prática a política sofre com distorções na distribuição do crédito. A origem dos recursos dos fundos constitucionais financiadores (FCFs), que sustentam a PNDR, tem como fonte 3% da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), distribuídos entre os seguintes fundos: FNE, FNO e FCO. Estudo de Resende, Silva e Silva Filho (2017) aponta que os recursos desses fundos não cumprem o objetivo básico da PNDR ao se destinarem em maior medida para cidades caracterizadas como de economia dinâmica ou de alta renda.

Entretanto, é necessário pensar alternativas para que pequenos projetos, em municípios de baixa renda e com menor dinamismo, venham a ser beneficiados com os recursos dessa política. Resende, Silva e Silva Filho (2017) afirmam que, para ser indutora do desenvolvimento regional, a PNDR precisa ser trabalhada em conjunto com infraestrutura e comercialização, para que os efeitos sejam mais consistentes. Além disso, para corrigir as distorções na concessão do crédito, é necessário maior articulação entre os pequenos produtores, artesãos, pescadores, entre outros, para a criação de arranjos produtivos locais, por meio de associações e cooperativismo, juntamente ao apoio de instituições de pesquisas, assistência técnica e extensão rural.

O fato de 60% dos recursos dos fundos constitucionais de desenvolvimento serem alocados no FNE, dos quais 50% devem ser aplicados no Semiárido, representa uma potencialidade para a região menos desenvolvida na BHSF, justamente localizada no Semiárido Nordeste. Entretanto, na prática grande parte dos recursos é destinada para grandes projetos, como os produtores do oeste da Bahia (Macedo, 2017). De todo modo, a PNDR tem potencial para contribuir e amenizar os resultados desiguais de questões históricas e de correlação de forças existentes, uma vez que o problema nordestino não é derivado somente da seca na região, mas das questões históricas que se arrastam no Nordeste há centenas de anos. Mas, de todo modo, tanto as questões históricas quanto o problema real da seca possuem relação intrínseca com a revitalização da bacia, que somente será realizada a contento com políticas de desenvolvimento sustentável, que inclui política de desenvolvimento regional e políticas de proteção e recuperação ambiental.

Outra forma de a PNDR funcionar melhor nos municípios pertencentes à bacia é aumentar a cultura de associativismo. Esta seria uma forma mais efetiva de realizar a coordenação dos arranjos produtivos locais, a capacitação da mão de obra e/ou a disponibilização da infraestrutura pelo território, em relação à mera concessão de incentivos fiscais para a instalação de empresas e doações de terrenos.

Essas e muitas outras sugestões de melhorias ao Plano Novo Chico (nome da revitalização desde seu relançamento, em agosto de 2016) podem ser feitas. Diversos fóruns existem para se debater o projeto e se avaliar modificações com o intuito de melhorá-lo: o Legislativo federal e dos estados envolvidos; os fóruns específicos junto a órgãos da administração pública federal, estadual e municipal; e, possivelmente um dos mais relevantes, por ter como objetivo precípuo ocupar-se do tema, o Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco (CBHSF). Todos são locais apropriados para que a população, seja de forma direta, seja por meio dos seus representantes eleitos, exerça o direito de zelar pelo maior patrimônio de um povo: seu território.

4 POTENCIALIDADES DA REGIÃO

A agricultura da bacia do rio São Francisco pode ser considerada bem diversa. Em 2015 foram produzidas 44,4 milhões de toneladas de produtos agrícolas, entre cereais, leguminosas, oleaginosas e cana-de-açúcar, sendo 22 milhões do primeiro grupo e 22,4 milhões de cana-de-açúcar. Em comparação ao total produzido no Brasil no mesmo ano, é possível dizer que a bacia foi responsável por 7,5% do total produzido de cereais, leguminosas e oleaginosas no Brasil em 2015, e por 3% da produção de cana-de-açúcar brasileira no mesmo ano.

No Alto São Francisco prevalece a produção de cana-de-açúcar, milho, soja e, em menor medida, tomate, banana, sorgo, feijão, batata, cebola, alho e algodão. A cana, em 2015, foi responsável por 55,2% da produção agrícola do Alto São Francisco. Importante notar que a região recebeu a expansão da cana que já era produzida em grande escala em Goiás, ou seja, entrou na rota de expansão do setor suco energético do Centro-Sul brasileiro.

O Médio São Francisco produziu, em 2015, 10 milhões de toneladas entre soja, milho, algodão, cana-de-açúcar, entre outros produtos, como mandioca, banana, feijão, cebola etc. A ênfase na monocultura de grãos e algodão (84,1% do total produzido na região) vem de longa data, e essa região expandiu-se para outros estados, como Tocantins, Piauí e Maranhão, formando a região de fronteira agrícola conhecida como Matopiba. Somente a produção de soja no Médio respondeu a 4,6% da produção nacional em 2015, com crescimento de 199% no total produzido entre 2000 e 2015.

O Submédio São Francisco tem como destaque o Polo de Fruticultura Petrolina-Juazeiro, um dos maiores polos produtores de frutas brasileiro, como manga, uva, coco-da-baía, banana, goiaba, melancia etc., além da produção de cana-de-açúcar. Por fim, o Baixo São Francisco é a região que apresenta menor diversificação, prevalecendo a monocultura da cana-de-açúcar, com 92,6% da produção em toneladas, para 2015. Essa produção está localizada no Leste Alagoano e no Leste Sergipano, regiões tradicionais de cultivo de cana-de-açúcar no Nordeste. O cultivo de mandioca também é significativo na região, dado também ser um produto tradicional para a produção de farinha. Além de outros produtos listados, como coco-da-baía, milho, arroz, abacaxi, manga, banana, fumo e feijão.

Segundo o IBGE (2009), há expressivo domínio espacial alcançado pela pecuária bovina na bacia do São Francisco. Porém há diferença no tipo de pecuária realizado dentro da bacia, com uma pecuária leiteira de maior predomínio no Alto São Francisco, pois se trata de produto voltado para o mercado urbano, além de ser uma pecuária que adota processos produtivos mais tecnificados, diferentemente da pecuária extensiva praticada nas regiões *a jusante* do rio São Francisco. Essa pecuária leiteira está localizada principalmente na região de Montes Claros, que também conta com infraestrutura logística com rodovias e frigoríficos.

A pecuária bovina na bacia alcançou 14 milhões de cabeças em 2015, localizadas 60,7% no Alto São Francisco e 21,5% no Médio São Francisco. Entretanto, o Baixo São Francisco foi a região que apresentou maior crescimento entre 2000 e 2015, passando de 762 mil cabeças para 1,2 milhão de cabeças. O Médio também apresentou crescimento de 2,5 milhões de cabeças, em 2000, para 3,2 milhões de cabeças, em 2015. Como destaque, a Bahia é considerada uma potencial bacia leiteira, pois possui considerável rebanho, mas de baixa produtividade, o que demanda investimento em tecnologias e capacitação.

No Submédio São Francisco há o predomínio de caprinos e ovinos, os quais vêm crescendo em quantidade de cabeças. Tradicionalmente o Nordeste é uma referência na criação de ovinos e caprinos; entretanto, sofre com a falta de regularidade na oferta em larga escala, o que impede de atender à demanda da indústria. Essa opção deve ser melhor trabalhada pelos produtores da região, com auxílios de tecnologias da Embrapa e dos demais órgãos estaduais de assistência técnica e pesquisa agropecuária, uma vez que esse mercado pode ser mais rentável do que o bovino (IBGE, 2009).

Há espaço para maior profissionalização da atividade, porém se necessita de maior assistência e investimentos. Com certeza se trata de um nicho a ser cada vez mais explorado pela região, pois os rendimentos são altos e crescentes. Outra área tradicional da pecuária está localizada no Semiárido e apresenta combinação de atividades variadas; além de bovinos, há caprinos e produção de mel de abelha, que, segundo o IBGE (2009), vem se afirmando como alternativa de renda. A produção de caprinos, que é altamente adaptável às condições edafoclimáticas da região, tem grande importância, tanto pela tradição da criação na região quanto pela crescente demanda por cortes mais sofisticados de cordeiro, cabrito, entre outros, pelos mercados do Sudeste e do Sul do Brasil.

A produção de mel de abelha cresceu consideravelmente na bacia, chegando a 3,8 mil toneladas em 2015, o que representou cerca de 10% da produção nacional. Em 2000 foram 633 toneladas, com crescimento de 497% entre 2000 e 2015, localizado, em grande medida, no Alto, com 39% da produção de 2015, e no Médio, com a produção de 34%. No Médio, a produção está concentrada nos municípios de Campo Alegre de Lourdes (Bahia) e de Remanso (Bahia). No Alto, está localizada nos municípios de Bocaiúva, Carmo da Mata, Guaraciama e Oliveira, todos em Minas Gerais. A apicultura tem como diferencial, além da questão econômica, a contribuição para a preservação da biodiversidade, assim como é capaz de reduzir a pressão sobre o uso da terra e de possível execução pelo pequeno/médio produtor.

A piscicultura na bacia do rio São Francisco tem grande potencialidade, pois a região entre as fronteiras dos estados de Pernambuco, de Alagoas, de Sergipe e da Bahia apresenta temperatura elevada e uniforme o ano inteiro, favorecendo a piscicultura com espécies tropicais

(Soares *et al.*, 2007). De acordo com o Planvasf (1989 *apud* por Soares *et al.*, 2007), o rio São Francisco possui 2.780 km de extensão, passando por sete estados, onde há onze represas com área alagada de 23,3% da área represada no país, com 600.000 ha de superfície do espelho d'água no curso principal, afluentes, reservatórios das hidrelétricas e barragens públicas e privadas, com grande potencial para o desenvolvimento da aquicultura na região.

A atividade pesqueira está presente em todas as regiões fisiográficas, porém em apenas 61 municípios. O Brasil aparenta estar empenhado no desenvolvimento dessa atividade, dado haver espaço para crescimento. Em 2009 foi criada a Embrapa Pesca e Aquicultura, em Palmas (Tocantins), para fomentar o desenvolvimento da pesca extrativa e da aquicultura. Segundo a Embrapa (2017), a pesca extrativa baseia-se na retirada de recursos pesqueiros do ambiente natural, e a aquicultura é o cultivo de organismos aquáticos em espaço confinado e controlado, em que a primeira não teria condições de atender às demandas de um mercado competitivo. Já a aquicultura cumpriria esse papel, ao fornecer produtos homogêneos, com rastreabilidade por toda a cadeia e capacidade de atender aos requisitos de segurança alimentar.

Porém, há controvérsias sobre a aquicultura ser a melhor alternativa, dado que a pesca extrativa era a forma tradicional de exploração, tanto no Alto quanto no Baixo São Francisco, mas atualmente a aquicultura é a forma predominante na bacia. A aquicultura poderia ser vista apenas como reposição de parte da oferta derivada da pesca extrativa, mas também pode ser entendida como oportunidade para recompor o ecossistema da bacia do São Francisco.

Dos 61 municípios com atividade pesqueira, 42 baseiam-se na aquicultura e quatorze na pesca extrativa, além de outros cinco atuando com as duas modalidades. O potencial na região é inegável, pois há açudes dispersos por várias partes do Semiárido, além do potencial ao longo do rio São Francisco. Os açudes surgiram por iniciativa públicas, por meio de ações do Dnocs, da Sudene e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama). Segundo o MI (Brasil, 2016) o Dnocs tinha como atribuição implantar e promover a pesca em água doce, com a produção de alevinos, a realização de peixamentos e demais atividades relacionadas à atividade pesqueira, como o turismo e a pesca esportiva, os quais já são realizados no Médio São Francisco e têm grande potencial para serem realizados em outras áreas.

O Plano de Desenvolvimento Regional Integrado e Sustentável da área do Projeto de Integração do Rio São Francisco (Brasil, 2016) atua nessa atividade com o objetivo de inserir a infraestrutura e a seguridade hídrica dentro do Programa de Desenvolvimento da Aquicultura no Semiárido, promovendo o cultivo de peixes em tanques-rede, o desenvolvimento social, econômico e cultural, além de objetivos específicos, como utilizar técnicas empregadas atualmente em tanques-rede de baixo volume e alta densidade, visando à produção em larga escala, desenvolver pesquisas com espécies de peixes nativas das bacias incluídas no projeto, incentivar o associativismo e promover a fixação de populações de baixa renda no entorno dos reservatórios.

Para impulsionar a atividade pesqueira na BHSE, segundo o IBGE (2009) ainda faltam políticas para aumentar a produtividade, sanar a deficiência na fiscalização, no controle e na informação, minimizar a degradação e reduzir a pesca predatória, o que poderia aumentar os estoques pesqueiros no caso da pesca extrativa. Compreende-se que a exploração dos recursos

pesqueiros é fundamental para o desenvolvimento econômico e o sustento da população que vive da pesca, porém a falta de manejo traz impactos negativos para a bacia e para a própria sustentabilidade econômica da pesca extrativa.

Entre outros obstáculos para o maior desenvolvimento da atividade, pode-se mencionar as várias hidrelétricas e os canais de irrigação, que reduzem a vazão e alteram a intensidade e a época das cheias, atrapalhando a reprodução dos peixes (piracema). Além disso, segundo Soares *et al.* (2007), os estoques dos rios e dos reservatórios têm diminuído porque a construção de barragens alterou o *habitat* dessas espécies, interferindo no ciclo de vida, além de outras interferências, como agricultura, poluição industrial e doméstica. O peixamento, que é o ato de introduzir espécies em um reservatório, foi feito legalmente por companhias hidrelétricas e governo, mas também ilegalmente por pescadores, amadores e grupos da comunidade. Esses projetos surgiram principalmente no Submédio e no Baixo São Francisco, onde se localizam projetos nos Reservatórios de Xingó, Itaparica e Paulo Afonso. Também há um projeto de grande porte (AAT International) para engorda de tilápias em Paulo Afonso (Bahia), que visa ao mercado externo.

5 PROJETOS INOVADORES EM ANDAMENTO

Apesar do enfoque do trabalho ser identificar as potencialidades da região e destacar a importância da PNDR como política regional capaz de fomentar atividades e dinamizar áreas com baixo nível de desenvolvimento, não se pode fechar os olhos para outras iniciativas, inclusive as privadas para a região, que podem até mesmo servir de modelo para as políticas públicas. Assim sendo, esta seção vai apresentar três projetos inovadores sendo executados na bacia: a Rota do Cordeiro, dentro das diretrizes da PNDR; a Apicultura em Nossa Senhora da Glória (Sergipe), com apoio da Codevasf; e o Projeto Tilápia do São Francisco, da AAT International, um projeto da iniciativa privada.

O projeto Bases para o Plano Nacional de Desenvolvimento da Rota do Cordeiro é uma parceria entre a Secretaria de Desenvolvimento Regional (SDR/MI) e a Embrapa. Esta iniciativa está inserida no âmbito do projeto Rotas de Integração Nacional, que são redes de arranjos produtivos locais, visando à integração por setor e território, com promoção da inovação, diferenciação, competitividade e lucratividade, com o objetivo de promover o desenvolvimento regional e a inclusão produtiva, por meio da estruturação de cadeias produtivas estratégicas e da integração de regiões menos favorecidas (Brasil, 2017). Assim sendo, as Rotas de Integração Nacional identificam os arranjos produtivos locais relevantes, para que se pontuem os gargalos e as oportunidades para desenvolver o potencial da cadeia produtiva no território selecionado, contanto que se priorizem espaços em que a produção possui maior adensamento, com mais produtores, a fim de obter resultados em escala mais expressiva.

Projetos como o Rotas podem ter resultados muito relevantes para além da localidade da atividade, com espraiamento por toda a região, quiçá por todo o país. Segundo o MI (Brasil, 2017), o fomento da cadeia produtiva da ovinocultura e caprinocultura, com linhas de crédito específicas, apoio à sanidade do rebanho, facilitação das normas de abate etc., pode promover ganhos para criadores não apenas do Nordeste, mas de outras regiões. A Rota do Cordeiro, dentro da estruturação da cadeia produtiva da ovinocultura e caprinocultura, é estratégica sob a perspectiva do desenvolvimento regional, pois cria muitos empregos,

gera renda direta e indiretamente, especialmente para pequenos produtores rurais em regiões de baixa renda. O projeto parte do pressuposto de que a ovinocaprinocultura é estratégica para o desenvolvimento da região da BHSE, por ser uma atividade de grande adaptação e já possuir grande rebanho, além de ser realizada principalmente por pequenos produtores rurais em regiões de baixa renda.

Um gargalo, já relatado na seção anterior, é a precariedade na adoção de tecnologias, baixos índices de produtividade e falta de informações de mercado confiáveis no setor, configurando-se mais como atividade de subsistência com alguns focos de eficiência, quando voltados para mercados de alto valor, como a gastronomia de São Paulo. Segundo dados do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), cerca de 75% dos abates oficiais de ovinos estão no Rio Grande do Sul, muito embora 60% do rebanho concentre-se na região Nordeste, porém nesta os abates são, em grande medida, clandestinos (Brasil, 2017).

Entre as barreiras para o desenvolvimento dessa cadeia estão a falta de regularidade na oferta, provocada pela alimentação e dessedentação adequadas do rebanho; a falta de padrão de produto, a alimentação e o manejo inadequados, prejudicando o ganho de peso e a padronização, necessários para a indústria; a falta de integração entre produção e abate, com os animais abatidos comprados por intermediários, com poucas estruturas contratuais ou coordenadas verticalmente. Assim sendo, a Rota do Cordeiro surgiu dessa observação de que precisa ser feito na cadeia, como capacitar e organizar os produtores, oferecer insumos e serviços, construindo uma governança setorial.

Para sua consecução, o projeto identificou treze polos prioritários (arranjos produtivos locais) para o desenvolvimento da cadeia da ovinocaprinocultura, baseados na representatividade da produção no contexto estadual/nacional, nas iniciativas públicas e privadas em andamento e no perfil de renda do território, com preferência por territórios com renda *per capita* abaixo da média nacional, de acordo com a PNDR e os objetivos nacionais de inclusão produtiva e combate à pobreza. Os municípios da bacia do São Francisco que estão entre os treze polos prioritários são: Sertão Norte Baiano (Juazeiro/Bahia), Sertão do São Francisco Pernambucano (Petrolina/Pernambuco), Chapada do Jacaré (Jussara/Bahia) e Itaparica (Floresta/Pernambuco).

Outro projeto que já ocorre na bacia e merece ser citado como exemplo e também para atrair maiores investimentos é a piscicultura. Segundo Schuler e Vieira Filho (2017), entre os principais produtores da década passada, a Bahia apresentou crescimento puxado pela região de Paulo Afonso, resultado de esforço empreendido pelo governo estadual e pela Chesf. Em 2002 houve a instalação da AAT International Ltda., com um dos maiores projetos individuais de cultivo intensivo de tilápia no mundo, com produção de 15 mil toneladas de tilápia anuais e aquisição de 10 mil tilápias de produtores integrados.

O projeto Tilápia do São Francisco foi inaugurado em 2002, em Paulo Afonso, na Bahia, contando com suporte técnico, científico e biotecnológico de especialistas dos Estados Unidos. Paralelo a isso, também foi instalada uma fábrica de ração para peixes e camarões. O Projeto Tilápia do São Francisco abrange todas as etapas do processo produtivo, desde a produção de alevinos até a comercialização dos produtos nos mercados internacional e nacional.

Nos anos 1990 e 2000 houve a criação de polos produtivos de tilápia, com o surgimento de inúmeros empreendimentos comerciais, indústria de insumos específicos e agricultura diversificada. Segundo Roubach *et al.* (2015), a opção brasileira pela energia hidrelétrica foi determinante dessa expansão, pois possibilitou os usos múltiplos dos reservatórios, incluindo a aquicultura. Ainda segundo esses autores, o crescimento da piscicultura confunde-se com o processo de desenvolvimento do setor hidrelétrico, pois foram nesses reservatórios que grande parte dos empreendimentos aquícolas nasceu.

Atualmente o projeto produz 1 milhão de alevinos por mês e mais 1,2 milhão de peixes juvenis, fornecendo tilápia para todo o estado da Bahia e outros estados brasileiros, com foco na exportação para os Estados Unidos. Esse empreendimento conta também com um projeto de integração com associações e produtores interessados, os quais recebem treinamento e um certificado de qualidade, com o qual estarão habilitados a receber assistência técnica, adquirir alevinos e ração, além de vender a produção para a empresa (Projeto..., 2017).

Por fim, há a apicultura, que, conforme mencionado na seção anterior, tem grande potencial na bacia, além de ser uma atividade de baixos danos para o meio ambiente. A Codevasf atua em alguns desses projetos apoiando produtores, como é o caso dos apicultores de Nossa Senhora da Glória (Sergipe). Há a Associação de Apicultores Glorienses (AAG), que processa a produção local, estimada em 7 toneladas de mel colhidas até o fim do ano. A AAG possui sessenta apicultores associados, que contam com a estrutura necessária para a atividade na casa de mel da associação. Segundo a AAG, o quilograma do mel é vendido entre R\$ 9,00 e R\$ 13,00, mas alguns apicultores conseguem comercializar por até R\$ 20,00.

O apoio da Codevasf também tem um viés de inclusão produtiva, ao doar *kits* contendo colmeias completas, vestimentas e materiais de produção às famílias em situação de extrema pobreza, inserindo economicamente novos produtores na apicultura. Segundo a Codevasf (2017), foi investido mais de R\$ 1 milhão desde 2013, beneficiando quase trezentas famílias de produtores familiares e dezessete entidades comunitárias na zona rural de treze municípios da BHSF em Sergipe.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como se viu ao longo deste ensaio, é praticamente impossível discutir a revitalização de uma bacia hidrográfica sem considerar a interação homem e natureza, ou seja, não bastam apenas medidas de recuperação de matas, saneamento básico, despoluição de rios e nascentes, entre outras, sem considerar o homem que habita esse espaço. Não apenas pelo seu impacto direto na bacia, ao ser um agente consumidor e até mesmo poluidor, mas também como um agente que pode contribuir para a redução dos danos ali existentes, ao mesmo tempo em que garante sua sobrevivência e promove o desenvolvimento local.

Dentro da BHSF existem porções do território que apresentam maior desenvolvimento socioeconômico, com a presença mais intensiva de atividades industriais e agropecuárias, e outras de baixo dinamismo econômico e pequeno desenvolvimento social. Nessas áreas em que o desenvolvimento ainda não se fez marcante, é possível construir um caminho de desenvolvimento sustentável e altamente integrador da população e do meio ambiente.

A criação de animais, como ovinos e caprinos, mais resistentes à seca, ainda mais dentro de cenários que preveem a desertificação de áreas como o Semiárido, podem ser uma solução de grande valia, ainda mais considerando o aumento no consumo desse tipo de carne em mercados como São Paulo. A piscicultura tem campo para crescer nos incontáveis açudes da região, assim como a apicultura, a qual é uma atividade de fácil realização pelos pequenos produtores com baixo impacto ambiental, muito embora essa dependa da qualidade da florada, a qual sofre com a seca.

Considerando haver potencialidades, é preciso que as fontes de financiamento e apoio, como a PNDR, não tenham seu papel reduzido, ainda mais em contextos de crise e ajuste fiscal, para fomentar novas rotas de integração, além da Rota do Cordeiro, considerando demais arranjos produtivos locais e outras regiões. Somente assim é possível pensar em integrar e promover desenvolvimento em regiões costumeiramente tão esquecidas no Brasil, mas não menos capacitadas e providas de recursos.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Plano de Desenvolvimento Regional Integrado e Sustentável da área de abrangência do Projeto de Integração do Rio São Francisco com Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional (PDRS-SF)**. Brasília: MI, 2016.

_____. _____. **Bases para o Plano Nacional de Desenvolvimento da Rota do Cordeiro**. Brasília: MI, 2017

CODEVASF – COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO DOS VALES DO RIO SÃO FRANCISCO E DO PARNAÍBA. **Apicultores apoiados pela Codevasf comemoram boa safra em Nossa Senhora da Glória**. Brasília: Codevasf, 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/Po9ity>>. Acesso em: 5 maio 2018.

EMBRAPA – EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA. **Pesca e aquicultura**. Brasília: Embrapa, 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/muQw2J>>. Acesso em: 5 maio 2018.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Vetores estruturantes da dimensão socioeconômica da bacia hidrográfica do rio São Francisco**. Rio de Janeiro: IBGE, 2009. (Estudos & Pesquisas, n. 6). Disponível em: <<https://goo.gl/DfUff4>>. Acesso em: 5 maio 2018.

_____. **Institucional**. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/jSFoum>>. Acesso em: 8 nov. 2017.

MACEDO, F. C. Diagnóstico do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE). *In*: RESENDE, G. M. **Avaliação de políticas públicas no Brasil: uma análise da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)**. Brasília: Ipea, 2017.

PNUD – PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO; IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; FJP – FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013: o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal brasileiro**. Brasília: Pnud; Ipea; FJP, 2013.

PROJETO Tilápia São Francisco: a inauguração das primeiras instalações. **Revista Panorama da Aquicultura**, n. 70, 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/VhmTLw>>. Acesso em: 6 dez. 2017.

RESENDE, G. M.; SILVA, D. F. C.; SILVA FILHO, L. A. Avaliação dos efeitos econômicos dos fundos constitucionais de financiamento do Nordeste, do Norte e do Centro-Oeste: uma análise por tipologia da política nacional de desenvolvimento regional entre 1999 e 2011. *In*: RESENDE, G. M. (Org.). **Avaliação de políticas públicas no Brasil**: uma análise da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). Brasília: Ipea, 2017. p. 27-82.

ROUBACH, R. *et al.* Aquaculture planning, development in Brazilian federal waters. **Global Aquaculture Advocate**, Jul./Aug. 2015.

SCHULTER, E. P.; VIEIRA FILHO, J. E. **Evolução da piscicultura no Brasil**: diagnóstico e desenvolvimento da cadeia produtiva de tilápia. Rio de Janeiro: Ipea, 2017. (Texto para Discussão, n. 2328).

SOARES, M. C. F. *et al.* A piscicultura no rio São Francisco: é possível conciliar o uso múltiplo dos reservatórios? **Revista Brasileira Engenharia de Pesca**, v. 2, n. 2, p. 69-83, 2007.

O PAPEL DA INADIMPLÊNCIA NA HETEROGENEIDADE DA ARRECADAÇÃO DO IPTU NO BRASIL

Pedro Humberto Bruno de Carvalho Junior¹

1 INTRODUÇÃO

O imposto anual e recorrente sobre a propriedade imobiliária, ou simplesmente imposto imobiliário, é uma fonte tradicional de financiamento dos governos locais na maioria dos países. No entanto, sua arrecadação raramente tem ultrapassado 1% do produto interno bruto (PIB) em países em desenvolvimento e 2% do PIB em países desenvolvidos. No Brasil, os indicadores de arrecadação nacional têm variado entre 0,4% e 0,45% do PIB desde de 2000. Em 2016 as receitas do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) atingiram 0,5% do PIB, colocando o país na frente do México (0,2%) e da Argentina (0,4%), porém atrás da Colômbia (0,8%) e da África do Sul (1,3%) (IMF, 2017). No entanto, a arrecadação nacional está muito concentrada em poucos municípios, sendo grande a heterogeneidade das receitas entre municípios. Por exemplo, segundo dados do Tesouro Nacional, em 2015, o indicador médio de arrecadação do IPTU pelo PIB municipal foi de 0,53% em municípios com população acima de 600.000, e de 0,17% nos demais. A discrepância regional também é significativa, em que o indicador médio das regiões Norte e Nordeste foi de apenas 0,05% do PIB, e nas demais regiões de 0,24% do PIB (IBGE, 2017; Brasil, 2017).

Estudo de Bahl (1979) relata que a arrecadação do imposto imobiliário de uma dada jurisdição depende de cinco fatores: a) dos valores de mercado dos imóveis (variável exógena); b) do nível de cobertura do cadastro (variável administrativa); c) do nível de avaliação dos imóveis com relação ao mercado (variável administrativa); d) da alíquota média, considerando-se as isenções e os descontos concedidos (variável política); e e) do nível de inadimplência (variável administrativa). Logo, a administração tributária do IPTU é fator-chave para o seu desempenho.

O uso de tecnologias cada vez mais sofisticadas na administração tributária dos impostos imobiliários tem demandado maior investimento administrativo e financeiro por parte dos governos locais. Essas ferramentas possuem elevadas economias de escala e escopo,

1. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea.

o qual muitos municípios, principalmente municípios pequenos, raramente conseguem executar de maneira eficiente. Por exemplo, estudo do International Property Tax Institute (IPTI, 2007 *apud* De Cesare, 2012) estima em 750.000 o número mínimo de propriedades para existir o benefício de economias de escala na atividade de cadastramento de imóveis para fins tributários. Esse número de propriedades só existe em jurisdições com mais de 2 milhões de habitantes. Por outro lado, esse problema pode ser mitigado com a celebração de consórcios intermunicipais. Chrispim *et al.* (2011) relatam experiências bem-sucedidas no campo da administração tributária, como é o caso de consórcios intermunicipais para desenvolvimento regional que englobam georreferenciamento e sistemas de nota fiscal eletrônica entre municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH). Pelo governo federal, o Programa de Modernização da Administração Tributária (PMAT), concedido pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e executado pela Caixa Econômica Federal (CEF), tem sido altamente efetivo em alavancar as receitas próprias municipais, porém tem abrangido apenas as cidades médias e grandes (Gadonne, 2011; Grin, 2014). Isso porque a adesão ao programa é vista como arriscada para municípios pequenos, visto que estes precisam oferecer as suas receitas do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) como garantia dos empréstimos concedidos pelo programa. Ou seja, se o resultado do programa não conseguir alavancar a receita própria municipal, o BNDES pode reter as transferências do FPM.

Resumidamente, os três principais problemas na administração tributária do imposto imobiliário, e, conseqüentemente, na administração do IPTU no Brasil, são os a seguir descritos.

Primeiro, as informações físicas das propriedades e pessoais dos proprietários precisam estar corretamente cadastradas, atualizadas e integradas. Atualmente, os cadastros georreferenciados com fotos aéreas dos imóveis têm tornado o catálogo de imóveis mais preciso e sofisticado, enquanto a informatização e a troca de informação dos diferentes cadastros pessoais têm possibilitado a atualização das informações dos contribuintes de maneira mais eficiente e recorrente.

Segundo, a base de cálculo do imposto imobiliário – o valor de mercado dos imóveis – precisa ser corretamente presumida e periodicamente atualizada, por meio de sistemas de avaliação imobiliária. Se esses sistemas são falhos, a base de cálculo é rapidamente erodida e os contribuintes acabam tendo diferentes níveis de tributação efetiva (em relação ao mercado), causando inequidade. No Brasil esse problema é exacerbado porque a Súmula 160, de 1996, do Superior Tribunal de Justiça (STJ), determina que a base de cálculo do IPTU só pode ser modificada mediante lei municipal com aprovação das Câmaras Municipais de Vereadores, o que adiciona uma variável política a uma atividade puramente técnica (Brasil, 1996). Em um modelo ideal, o Executivo local deveria definir as avaliações imobiliárias, enquanto o Legislativo local aprovaria as alíquotas, as reduções e as isenções do imposto.

Terceiro, a cobrança do IPTU requer uma estrutura fazendária que muitos municípios de menor porte não dispõem. A atividade de cobrança judicial da dívida ativa do IPTU tem administração complexa, custosa e morosa. Estudo de Cunha, Klin e Pessoa (2011) estimou que apenas 25% da dívida ativa do governo federal é recuperada a um custo administrativo médio de R\$ 6.000 por processo (dados de 2009). Em municípios pequenos, com menor

nível de urbanização, a situação ainda é agravada com a falta de atualização dos cadastros dos contribuintes dos terrenos vagos, havendo uma dificuldade adicional de localizá-los. Além disso, municípios pequenos apresentam maior aproximação com os contribuintes locais, e a cobrança efetiva da dívida ativa tem elevado custo político.

A inadimplência do imposto imobiliário é crucial para efetivar qualquer política tributária. Kelly (2013) observa que a inadimplência geralmente é alta em países em desenvolvimento e afirma que nenhum objetivo extrafiscal, como sua maior progressividade e o incentivo à ocupação do solo urbano, é efetivado se o imposto cobrado não for efetivamente pago. Além disso, muitos investimentos custosos em administração tributária, como cadastros georreferenciados e sistemas computadorizados de avaliação em massa de imóveis, são inviáveis em um cenário de elevada inadimplência.

No Brasil, a Lei Federal nº 10.257, de 2001 (Estatuto da Cidade), regulamentou o Artigo 182 da Constituição Federal de 1988 e instituiu o IPTU Progressivo no Tempo, instrumento tributário que permite ao município aumentar a alíquota do IPTU em até 15% para encorajar o uso do solo urbano de acordo com os Planos Diretores. No entanto, a inadimplência do IPTU sobre terrenos urbanos já tende a ser muito alta (em geral, superior a 50%, como este estudo mostrará adiante), e o simples aumento de alíquota não traria qualquer efeito na política urbana. Além disso, mesmo altas alíquotas não seriam efetivas se as avaliações imobiliárias dos terrenos estiverem muito defasadas em relação ao mercado.

Estudo de Carvalho Jr. (2008) já constatou que as alíquotas legais (variável política) do IPTU não variavam significativamente em uma amostra de 365 municípios. Diante desse cenário, este ensaio almeja abordar o impacto da inadimplência na heterogeneidade da arrecadação do IPTU entre os municípios brasileiros, analisando os indicadores de inadimplência entre os municípios e suas disparidades. Por meio dessa análise, este trabalho pretende debater soluções viáveis para diminuir os indicadores inadimplência e, conseqüentemente, da heterogeneidade na arrecadação.

Este ensaio está dividido em três seções, além desta introdução. A seção 2 analisa os principais indicadores de arrecadação do IPTU no Brasil para o período recente (por PIB municipal e como participação da receita corrente líquida), considerando o porte dos municípios e sua localização regional. A seção 3 aborda os indicadores de inadimplência do IPTU nos anos de 1998 e 2012. Os dados de 1998 são extraídos por meio de um suplemento especial sobre finanças públicas da pesquisa *Perfil dos Municípios Brasileiros*, edição de 2000, publicada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2001). Os dados de 2012 foram levantados por intermédio de uma amostra de 165 municípios com população acima de 70.000 habitantes extraída de uma pesquisa de notícias de jornais eletrônicos por este estudo. A seção 4 debate soluções viáveis para diminuir a inadimplência do IPTU e as disparidades na arrecadação.

2 OS INDICADORES DE ARRECADAÇÃO DO IPTU ENTRE MUNICÍPIOS

A arrecadação do IPTU no Brasil está concentrada em poucas jurisdições (considerando-se os municípios e o Distrito Federal). Essa concentração é maior do que a concentração populacional e do PIB, como mostra a tabela 1.

TABELA 1

Concentração da população, do PIB municipal e da arrecadação do IPTU (2015)

(Em %)

Ranking da arrecadação do IPTU	População	PIB	IPTU
Melhor (São Paulo)	5,9	10,9	23,8
Melhores 14 municípios	20,4	31,4	50,3
Melhores 1% (47 municípios)	31,4	45,8	67,3
Piores 99% (4.660 municípios)	68,6	54,2	32,7

Fonte: IBGE (2017) e Brasil (2017).
Elaboração do autor.

De acordo com a tabela 1, em 2015 apenas o município de São Paulo concentrou cerca de um quarto da arrecadação nacional do IPTU, quatorze municípios concentraram metade da arrecadação nacional e 1% dos municípios brasileiros obtiveram pouco mais de dois terços da arrecadação nacional. Comparado com os indicadores de concentração da população e do PIB, é evidente a alta concentração das receitas do IPTU no Brasil.

Além disso, o desempenho do IPTU é muito heterogêneo, conforme o porte populacional e a localização regional do município. Municípios pequenos e/ou localizados nas regiões Norte e Nordeste tendem a apresentar desempenho (em termos de arrecadação pelo PIB e pela receita corrente) muito inferior aos municípios maiores e/ou localizados nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste. Isso é verificado por meio da tabela 2.

TABELA 2

IPTU pelo PIB e pela receita corrente líquida, por classe populacional e grupo de Grande Região (2015)

(Média das razões, em %)

Classe populacional	Número de municípios		IPTU pelo PIB		IPTU pela receita	
	N/NE	S/SE/CO	N/NE	S/SE/CO	N/NE	S/SE/CO
Até 20 mil	1.410	2.337	0,03	0,18	0,1	1,1
Entre 20 mil e 70 mil	673	626	0,07	0,35	0,4	3,3
Entre 70 mil e 600 mil	136	287	0,14	0,49	1,3	5,5
Acima de 600 mil	13	21	0,45	0,58	5,0	8,0

Fonte: IBGE (2017) e Brasil (2017).
Elaboração do autor.

Obs.: N = Norte, NE = Nordeste, S = Sul, SE = Sudeste, CO = Centro-Oeste.

De acordo com a tabela 2, os indicadores de arrecadação do IPTU pelo PIB municipal e pela receita corrente foram bem maiores nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste do que no Norte e no Nordeste em todos os grupos populacionais. Eles foram, em média, quatro a cinco vezes superiores em municípios com população de até 600.000 habitantes e 50% superiores entre municípios com população acima de 600.000 habitantes.

A razão do IPTU sobre o PIB municipal é o melhor indicador para mensurar o desempenho do imposto entre municípios, pois o PIB é a melhor *proxy* disponível para a base tributária – o valor de mercado dos imóveis. Realmente, o indicador *per capita* desconsidera as variações de renda entre os municípios, enquanto a participação na receita corrente desconsidera as diferentes composições das receitas municipais. No entanto, a heterogeneidade existe mesmo entre as capitais estaduais. Em 2015, a razão do IPTU pelo PIB variou entre 0,1% e 0,3%

nas capitais da região Norte (exceto Palmas), e mais de 1% do PIB em Belo Horizonte, em São Paulo, em Campo Grande e em Florianópolis.

A próxima seção irá analisar os indicadores de inadimplência do IPTU e verificar se eles também são díspares regionalmente, de forma que possa ser uma das causas apontadas das disparidades na arrecadação do IPTU exemplificadas pela tabela 2.

3 OS INDICADORES DE INADIMPLÊNCIA DO IPTU EM 1998 E 2012

A pesquisa *Perfil dos Municípios Brasileiros* é uma pesquisa de informações básicas municipais periodicamente publicada pelo IBGE desde 2000 (com periodicidade anual ou bianual), cujos dados são coletados diretamente às prefeituras municipais. A pesquisa contém diferentes informações em suas edições e pode contar com suplementos especiais. Na sua primeira edição, de 2000, contou com um suplemento especial sobre finanças públicas com dados de 1998. Esse suplemento especial publicou os valores do IPTU arrecadado e lançado em 4.836 municípios, tornando-se possível calcular o índice de inadimplência do IPTU no ano de 1998, pois o índice consiste na razão entre o imposto arrecadado e lançado.

Com relação aos dados mais recentes de 2012, eles foram coletados pelo presente trabalho da seguinte maneira. No início de cada ano fiscal, quando os boletos do IPTU são enviados aos contribuintes, muitos jornais regionais fazem reportagens sobre o tema, entrevistando os secretários municipais de fazenda e mostrando algumas informações, como o número de imóveis cadastrados, o imposto lançado e a inadimplência usual. Com isso, foram catalogadas várias notícias sobre o IPTU nesses jornais regionais disponíveis na internet em 165 dos 457 municípios brasileiros com população acima de 70.000 habitantes, cujo resultados foram mostrados em Carvalho Jr. (2017, p. 238-239) e estão resumidos na tabela 3, por classe populacional e regional (regiões Norte e Nordeste e regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste).

TABELA 3

Percentual de inadimplência do IPTU e tamanho da amostra de municípios, por classe populacional e grupo de Grande Região (1998 e 2012)

(Média das razões)

Classe populacional	Taxa de inadimplência e tamanho da amostra de municípios			
	1998		2012	
	N/NE	S/SE/CO	N/NE	S/SE/CO
Até 20 mil	70 (703)	48 (2.083)	-	-
Entre 20 e 70 mil	72 (452)	48 (599)	-	-
Entre 70 e 600 mil	73 (118)	48 (280)	59 (22)	33 (111)
Acima de 600 mil	60 (13)	36 (20)	50 (13)	25 (20)

Fonte: Carvalho Jr. (2017) e IBGE (2001).

Elaboração do autor.

Obs.: 1. N = Norte, NE = Nordeste, S = Sul, SE = Sudeste, CO = Centro-Oeste.

2. O número entre parênteses corresponde ao tamanho da amostra de municípios.

De acordo com a tabela 3, em 1998 os índices médios de inadimplência do IPTU em municípios de até 600.000 habitantes foram cerca de 70% nas regiões Norte e Nordeste e cerca de 50% nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste. Em municípios com população superior a 600.000 habitantes, os indicadores foram de 60% e 36%, respectivamente.

Em 2012, os indicadores de inadimplência melhoraram, mas ainda eram significativos. Em municípios com população entre 70.000 e 600.000 habitantes, a inadimplência média foi cerca de 60% nas regiões Norte e Nordeste e 33% nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste. Em municípios com população acima de 600.000 habitantes, a inadimplência média foi de 50% e 25%, respectivamente. Além disso, essa heterogeneidade nas taxas de inadimplência existe mesmo entre as capitais estaduais, em que o nível de inadimplência do IPTU em 2015 variou entre apenas 10% e 15% em Campo Grande, em São Paulo, em Florianópolis e em Curitiba, e ao redor de 70% em São Luís, em Porto Velho, em Macapá e em Rio Branco.

Um elemento adicional na análise da inadimplência é a tendência de maiores indicadores em terrenos vagos, devido à dificuldade de localização dos proprietários e, em alguns casos, a altas alíquotas. Com base em pesquisa de Carvalho Jr. (2017) que coletou informações por meio de questionários enviados às administrações municipais, a tabela 4 mostra os indicadores de inadimplência do IPTU em trinta municípios por tipo de imóvel: edificado e não edificado.

TABELA 4
Inadimplência do IPTU entre imóveis edificados e não edificados (2011-2014)
 (Em %)

Município	Ano	Edificado	Não edificado
São Paulo	2011	11	22
Rio de Janeiro	2011	15	60
Salvador	2012	20	64
Brasília	2011	24	62
Fortaleza	2011	23	58
Belo Horizonte	2012	13	49
Goiânia	2012	20	43
Guarulhos	2011	27	50
Campinas	2013	10	35
São Gonçalo	2013	50	65
São Bernardo	2013	5	19
João Pessoa	2013	34	33
Santo André	2012	19	46
Ribeirão Preto	2011	15	30
Contagem	2012	23	50
Sorocaba	2012	23	35
Aracaju	2013	23	49
Cuiabá	2013	52	65
Santos	2013	14	25
São José do Rio Preto	2014	15	28
Mogi das Cruzes	2012	23	30
Olinda	2013	51	87
Carapicuíba	2012	34	57
São Vicente	2014	20	55
Vitória	2012	17	54
São José dos Pinhais	2013	17	47
Juazeiro Norte	2013	66	87
Itajaí	2013	32	44
Magé	2013	46	83
Corumbá	2013	51	56

Fonte: Carvalho Jr. (2017, p. 240).
 Elaboração do autor.

De acordo com a tabela 4, os indicadores de inadimplência foram, em média, 26% para imóveis edificados e 50% para imóveis não edificados (territorial). Houve três casos de inadimplência do IPTU territorial superiores a 80%, como em Olinda, em Juazeiro do Norte e em Magé. Uma alta inadimplência do IPTU territorial pode impactar a inadimplência global se sua participação for significativa no lançamento. Por exemplo, o IPTU territorial correspondeu entre 40% e 50% do total lançado do IPTU em Salvador, em Brasília, em Contagem, em Carapicuíba e em Juazeiro do Norte (Carvalho Jr., 2017, p. 241). Segundo Carvalho Jr. (2017), as maiores alíquotas do IPTU territorial também podem explicar sua maior taxa de inadimplência. Conforme o autor, seis municípios (Salvador, Brasília, Vitória, Santos, São Vicente e Carapicuíba) dos trinta municípios listados na tabela 4 apresentavam um valor médio cobrado do IPTU territorial entre sete e vinte vezes superior ao valor médio do IPTU residencial.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES

A análise dos indicadores de inadimplência do IPTU em 1998 por grupo de Grande Região e porte populacional do município permite-nos concluir que a inadimplência pode ser apontada como uma das principais causas das disparidades e baixa eficiência arrecadatória do IPTU no Brasil. A pesquisa realizada pelo presente trabalho, que levantou a inadimplência do IPTU em 2012 por meio de noticiários de jornais regionais para 165 municípios com população acima de 70.000 habitantes, reforça essa conclusão, muito embora o indicador tenha, em geral, melhorado no país se comparado a 1998. As alíquotas e as isenções do IPTU, por outro lado, não apresentaram tal disparidade em pesquisas anteriores, o que demonstra que a inadimplência e, em menor grau, as avaliações imobiliárias, são as principais causas da heterogeneidade do IPTU.

Diante dessa situação, as políticas públicas que poderiam ser implementadas para se reduzir a inadimplência do IPTU são diversas, podendo-se destacar nove medidas:

- a) focar as reformas tributárias em estratégias de melhora da inadimplência em municípios em que ela se constitui um problema. Os demais atributos do IPTU, como maior nível de progressividade (justiça fiscal), atualização da planta de valores, georreferenciamento do cadastro e uso como instrumento de política urbana, só deveriam ser implementados após o problema da inadimplência ser solucionado;
- b) estimular a adimplência voluntária do contribuinte com medidas de educação fiscal e orçamento participativo;
- c) facilitar o pagamento do IPTU por meio do parcelamento, com o uso de instrumentos financeiros de menor risco, como débito em conta ou cartão de crédito;
- d) realizar recadastramentos periódicos dos imóveis e contribuintes e celebrar convênios para o acesso de outros cadastros públicos e privados, como o dos cartórios, das instituições financeiras, do SPC e do Serasa Experian, das concessionárias de serviços públicos, entre outros;
- e) criar um cadastro nacional, unificado e público, de contribuintes inadimplentes para todos os níveis de governo;
- f) celebrar convênios com os fiscos estaduais e/ou federais para centralizar a execução da dívida ativa municipal. Pode-se pensar até mesmo na criação de uma agência específica (estadual ou federal) para este fim;

- g) protestar a dívida ativa nos cartórios de acordo com a Lei nº 12.767, de 2012, com a consequente inclusão dos contribuintes inadimplentes nos cadastros do SPC e do Serasa Experian;
- h) reformular e flexibilizar as regras do Programa de Modernização da Administração Tributária (PMAT), que, apesar de bem-sucedido, não tem alcançado os municípios pequenos. As garantias creditícias devem se limitar à receita própria alavancada pelo programa, não atingindo as transferências governamentais;
- i) celebrar consórcios intermunicipais de desenvolvimento regional que englobem a administração tributária, como tem mostrado a boa experiência dos consórcios dos municípios da RMBH.

A melhora da inadimplência é a medida mais eficiente para aumentar a arrecadação do IPTU em municípios pequenos, e o IBGE, por meio da pesquisa *Perfil dos Municípios Brasileiros*, poderia catalogar novamente a informação do lançamento e da arrecadação do IPTU, como executado em 1998. Estudos de casos sobre municípios com problemas de inadimplência, além de trabalhos que analisassem a defasagem das plantas genéricas de valores com relação ao mercado, também seriam outros temas relevantes em estudos que possam melhorar a situação do IPTU no Brasil.

REFERÊNCIAS

- BAHL, R. W. The practice of urban property taxation in less developed countries. *In*: BAHL, R. (Ed.). **The taxation of urban property in less developed countries**. Madison: University of Wisconsin Press, 1979.
- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula 160**. Brasília: STJ, 1996.
- _____. Secretaria do Tesouro Nacional. **Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi)**. Brasília: STN, 2017.
- CARVALHO JR., P. H. B. Estrutura de alíquotas do IPTU nos municípios. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, Brasília, n. 1, p. 45-60, 2008.
- _____. **Property tax performance and potential in Brazil**. 2017. Tese (Doutorado) – Universidade de Pretória, Pretória, 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/5yQPZj>>. Acesso em: 5 maio 2018.
- CHRISPIM, A. C. D. *et al.* Consórcios municipais de administração tributária. **Cadernos de Finanças Públicas**, n. 11, p. 91-111, 2011.
- CUNHA, A. E.; KLIN, I. V.; PESSOA, O. A. G. **Custo e tempo do processo de execução fiscal promovido pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional**. Brasília: Ipea, 2011. (Nota Técnica).
- DE CESARE, C. M. **Improving the performance of property tax in Latin America**. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2012. (Working Paper).
- GADENNE, L. **Tax me, but spend wisely: the political economy of taxes, evidence from Brazilian local governments**. Paris: School of Economics, 2011. (Working Paper).
- GRIN, E. J. Trajetória e avaliação dos programas federais brasileiros voltados a promover a eficiência administrativa e fiscal dos municípios. **Revista da Administração Pública**, v. 48, n. 2, p. 459-480, 2014.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Perfil dos municípios brasileiros**: 2000. Suplemento especial de finanças públicas municipais. Rio de Janeiro: IBGE, 2001.

_____. **PIB dos municípios**: 2015. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

IMF – INTERNATIONAL MONETARY FUND. **Government finance statistics**. Washington: IMF, 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/bu8QMR>>. Acesso em: 5 maio 2018.

KELLY, R. Property tax collection and enforcement. *In*: MCCLUSKEY, W. J.; CORNIA, G. C; WALTERS, L. C. (Eds.). **A primer on property tax**: administration and policy. Oxford: Blackwell Publishing, 2013. p. 141-170.

ENTORNO E PRIMEIRAS RESPOSTAS (G) LOCAIS À INSTABILIDADE NA VENEZUELA

Paula Gomes Moreira¹

1 INTRODUÇÃO

Em meio à quantidade de informações que circulam nos meios de comunicação nacionais e internacionais sobre a situação da Venezuela, tem-se destacado a importância da relação fronteiriça. Isso se deve ao fato de que muitos dos eventos que acontecem em território venezuelano têm tido efeitos ou repercussões para os países do entorno venezuelano.

Assim, o presente ensaio mostra, principalmente: a) o aumento da instabilidade na Venezuela; que levou b) ao deslocamento de muitos venezuelanos pelas fronteiras terrestres e marítimas, rumo a países próximos; nos quais c) foram implementadas algumas iniciativas de recepção dos deslocados internos; e finaliza com d) as iniciativas de mediação da crise por organizações internacionais e governos da região.

2 A SITUAÇÃO DA VENEZUELA

Inicialmente, cabe mencionar que a instabilidade política, econômica e social na Venezuela tem se deteriorado ao longo dos últimos meses. Após as eleições de dezembro de 2015, a Mesa de Unidade Democrática (MUD), coalizão de partidos políticos de oposição ao governo central venezuelano, assumiu o controle do Legislativo e intensificou ainda mais a divisão já latente entre os antigos apoiadores do ex-presidente Hugo Chávez, daqueles do atual presidente Nicolás Maduro.

1. Bolsista no Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea, participando do projeto *A Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e a Faixa de Fronteira*, pesquisa *Fronteiras do Brasil: uma avaliação de política pública*, desenvolvida em parceria com o Ministério da Integração Nacional (MI).

Como consequência, aumentaram os protestos nas ruas, ao mesmo tempo em que as redes sociais, tal qual na Primavera Árabe,² tornaram-se um dos principais meios para tornar públicas a oposição e a crítica ao atual regime.

Com a oposição formada e fortalecida pela difícil situação econômica do país, teve início uma série de embates para que as eleições presidenciais fossem antecipadas e para que demais pleitos já realizados fossem revistos. O descontentamento com a atual política e com a economia culminou na saída às ruas de grande parte da população, impulsionada ainda pela escassez de uma série de alimentos e produtos de higiene, além de falta de medicamentos nos hospitais do país.

A instabilidade que se intensificou no último ano não parece ter data para acabar, de modo que muitos dos problemas que antes eram internos têm sido externalizados para países vizinhos como Brasil, Guiana e Colômbia, além de ilhas caribenhas próximas, como Aruba, Curaçao, Trinidad e Tobago, entre outras.

3 ALGUMAS ROTAS DE SAÍDA: MAR E TERRA

Para chegar até as ilhas, muitos venezuelanos arriscam-se em barcos pelo mar, porém a maioria não chega a entrar, uma vez que muitas dessas ilhas, como Curaçao e Aruba, instituíram barreiras monetárias, mais especificamente, a quantia de ao menos US\$ 1.000 em dinheiro para que eles pudessem entrar nesses países (Casey, 2016).

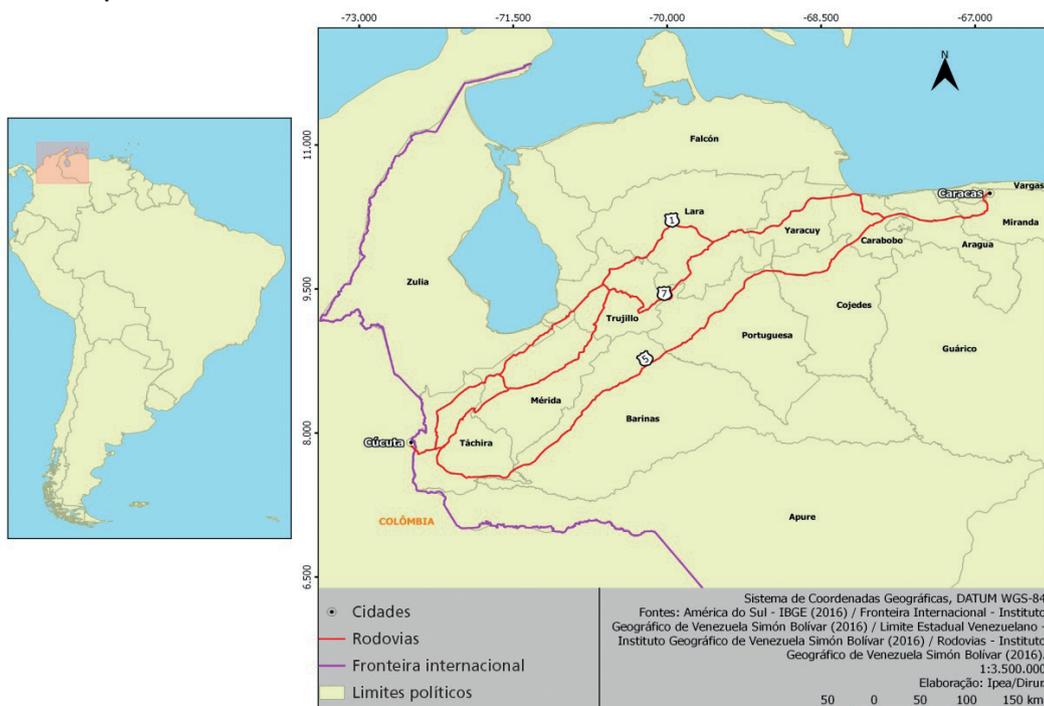
Trinidad e Tobago é uma das ilhas que mais tem recebido cidadãos da Venezuela. Em estimativa publicada pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (UNHCR, 2017), há aproximadamente 40 mil venezuelanos no país, sendo que duzentos deles estão registrados como solicitantes de refúgio. Embora uma das poucas formas legais de permanência no país, o refúgio ainda é pouco procurado, tal qual o acesso a um visto por meio de comprovação de parentalidade ou por meio de algum empregador. Semelhante situação pode ser observada em outras ilhas da região.

A Colômbia tem uma relação muito próxima com a Venezuela, como demonstra o fato de que uma porção daqueles que atravessam a fronteira atualmente seja de colombianos de nascença que migraram para a Venezuela anos ou décadas atrás em busca de oportunidades econômicas ou para escapar da violência. Não é à toa que a estimativa é de que existam aproximadamente 300 mil venezuelanos em território colombiano; desses, 55 mil aplicaram para uma permissão especial de residência (UNHCR, 2017).

Entre as principais portas de entrada para o país vizinho que permitem o fluxo de venezuelanos, rumo à Colômbia, estão as estradas que saem de Caracas e que convergem na cidade fronteiriça de Cúcuta. Embora Cúcuta seja a primeira cidade a receber os deslocados forçados da Venezuela, cidades maiores como Bogotá, Medellín e Cali também já registraram um aumento desses grupos. Da mesma forma, podem ser citados como ponto de chegada o norte do departamento de La Guajira, mais especificamente a cidade de Riohacha, e o departamento de Cesar, cidade de Valledupar, que são as maiores cidades da região.

2. A Primavera Árabe consistiu em uma série de protestos e manifestações com palco no Médio Oriente e no Norte da África, que teve início em 2010, nos quais as redes sociais tiveram grande importância, sobretudo ao facilitar a comunicação e a interação entre os participantes dos eventos e na divulgação de suas atividades.

MAPA 1
Principais rodovias entre Caracas e Cúcuta



Fonte: IBGE (2017) para a América do Sul e IGVS (2017) para fronteira internacional, limite estadual venezuelano e rodovias.
Elaboração: Dirur/Ipea.

Obs.: A autora agradece a Gustavo Henrique Soares Ferreira pela elaboração do mapa.

Nota do Editorial: imagem cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação.

Um dos pontos de preocupação do governo colombiano é não somente a passagem por Cúcuta e pelo departamento de La Guajira, como também seu estabelecimento na província do Norte de Santander, e, sobretudo, na região de Catatumbo, onde há intensas atividades criminosas ligadas ao narcotráfico. Após a chegada ao Norte de Santander, muitos venezuelanos deslocam-se ainda até a cidade de Ipiales, na fronteira com o Equador, ou se mantêm nas regiões de Boyacá e Arauca, que fazem fronteira com a Venezuela (UNHCR, 2017). Desse modo, o governo colombiano teme que os grupos de refugiados venezuelanos sejam cooptados a exercer algum tipo de atividade ilegal ou revolucionária nessas localidades.

Segundo Salehyan (2009), os refugiados são considerados os melhores candidatos para o recrutamento por grupos insurgentes, tais como as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia. Para o autor, migrantes, sobretudo de países vizinhos, e especialmente refugiados, tendem a contribuir para atividades de oposição ao governo.

Em geral, refugiados saem de seus países de origem após perderem membros de sua família, propriedades etc., além de terem enfrentado episódios recorrentes de violência, fazendo com que sejam baixos seus custos para a luta, entre outros motivos. Ele diz ainda que “refugiados não são atores passivos”, e que, ao entender isso, é possível delinear respostas políticas mais efetivas, que previnam a militarização de comunidades de refugiados (Salehyan, 2009, p. 41).

Com respeito à Guiana, não há tantos *spillover effects* que possam ser observados até o momento. Embora os dois países compartilhem de fronteira terrestre e marítima, a pouca infraestrutura que os conecta e a baixa ocupação na área de Essequibo não têm sido muito atrativas à migração.

Uma das medidas tomadas pelo governo guianense com relação à instabilidade no país vizinho deu-se na área de saúde, com a intensificação da Vigilância Sanitária na região fronteira. Isso ocorreu após o aumento no número de venezuelanos que buscam medicamentos e tratamento para doenças como sarampo e malária, sobretudo na região de Barima-Waini, no Noroeste do país (Chabrol, 2017).

Com relação à instabilidade do país vizinho, o presidente David Granger, da Guiana, retomou o tema do litígio fronteiriço³ entre os países, na última Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU). Segundo ele, “a reivindicação venezuelana da integridade territorial da Guiana seria uma ameaça a essa região”, isso porque, para o presidente, o litígio poderia reacender um conflito na área, ameaçando a paz de suas populações (Granger, 2017). Sua fala teve principalmente a intenção de fazer pressão sobre a ONU, para que a organização realize a mediação e a resolução da controvérsia proximamente, caso o litígio seja julgado pela Corte Internacional de Justiça (CIJ).

Já o Brasil também tem sido importante ponto de chegada de venezuelanos. Segundo a UNHCR há no país 16.000 solicitantes de refúgio e outros 1.000 que solicitaram residência temporária.⁴ A estimativa é de que haja atualmente 30.000 venezuelanos no Brasil, originários de 24 regiões da Venezuela, e, principalmente, do estado Bolívar (26%), de Monagás (16%) e de Caracas (15%) (Simões *et al.*, 2017).

A maioria dos migrantes não indígenas chega ao Brasil por meio terrestre, em ônibus, ao passo que o povo Warao,⁵ da região do Delta do Orinoco, composta pelos estados Delta Amacuro, Monagás e Sucre, desloca-se a pé até a fronteira, e de lá ou continuam a caminhar ou utilizam o transporte rodoviário até a cidade de Boa Vista, no estado de Roraima. Entre os não indígenas ainda, aqueles de maior escolaridade têm interesse em se deslocar para outras Unidades da Federação (UFs), e os de menor nível de escolaridade preferem permanecer em Boa Vista por já terem se adaptado ou pela proximidade com a fronteira (Simões *et al.*, 2017).⁶

4 REFUGIADOS: PRIMEIRAS RESPOSTAS NO BRASIL

Além de Boa Vista e Pacaraima, cidades importantes de permanência e de deslocamento de imigrantes, respectivamente, a cidade de Manaus, no Amazonas, também tem se tornado importante ponto de atração de venezuelanos, fato que levou à criação de abrigos nessas localidades.

A resposta de abrigo até o momento tem seguido a lógica de deslocamento de pessoas que entram no Brasil por Pacaraima, caminham mais 200 km até o Sul, chegando à cidade de Boa Vista, e de lá se deslocam mais 750 km ao Sul até chegarem à cidade de Manaus.

3. A disputa entre os países reincidiu após a descoberta de uma grande reserva de petróleo na região de Stabroek Block, pela empresa subsidiária da estadunidense ExxonMobil. A área fica próxima à Venezuela, e, por isso, tem sido reclamada como espaço venezuelano. Essa não é a única área em disputa pelos países. Essequibo, que é uma área rica em petróleo e também está localizada próxima à fronteira dos dois países, é outra fonte de competição.

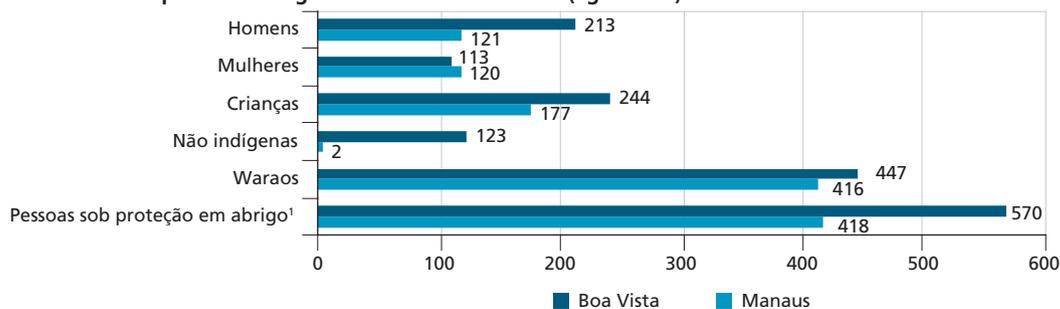
4. Resolução Normativa nº 126 do Conselho Nacional de Imigração (Cnig).

5. A população de Waraos é estimada em 48.771 pessoas e está concentrada, em sua maioria, nas cidades de Antonio Dias e Tucupita, no Delta Amacuro (Simões *et al.*, 2017).

6. O estudo contou com uma amostra de 650 entrevistados não indígenas, com 18 anos ou mais de idade e residentes em 33 bairros de Boa Vista.

GRÁFICO 1

Brasil: resposta de abrigo em Boa Vista e Manaus (ago./2017)



Fonte: UNHCR (2017).

Nota: ¹ Pessoas sob proteção em abrigo, na cidade de Manaus, referem-se aos deslocados vivendo em abrigo e em cinco casas alugadas pela municipalidade.

De uma forma geral, em cidades de fronteira terrestre, como Cúcuta, na Colômbia, e Boa Vista, no Brasil, esse influxo tem criado certa tensão com os moradores locais. Na cidade de Cúcuta, “alguns percebem os recém-chegados como concorrentes com eles por empregos, particularmente no setor informal, e alguns acreditam, inclusive, que a chegada dos refugiados prejudicou a segurança” (Ellis, 2017).

Já se tornaram frequentes os episódios de violência contra mulheres e adolescentes venezuelanas em Boa Vista, que passaram a ser vítimas de estupros e espancamentos em função de sua nacionalidade (Correia, 2017), no estado “mais letal para meninas e mulheres no Brasil” (HRW, 2017).⁷

Embora não tratando do tema dos venezuelanos especificamente, o atual secretário da ONU, Antonio Guterres, trouxe à tona o tema dos refugiados em seu discurso inicial frente à 72ª Assembleia Geral das Nações Unidas. O secretário enfatizou que muitos refugiados têm sido estereotipados e utilizados para fins políticos. Em um mundo no qual as sociedades tornam-se a cada dia mais multiculturais, multiétnicas e multirreligiosas, a diversidade que vem com a migração deve ser vista como uma riqueza, e não como uma ameaça (Guterres, 2017).

O espaço fronteiro há muito tempo tem sido interpretado como uma área que representa uma série de ameaças, mistificado como uma verdadeira paisagem do medo (Tuan, 1983). Somado a isso, no caso das fronteiras no extremo Norte-Sul americano, tem-se misturado à fronteira a figura dos refugiados, os quais, no imaginário popular de muitas sociedades, seriam os responsáveis por situações como perda de empregos, diminuição de salários e deterioração das condições de vida. Tal pensamento leva a episódios de violência contra o migrante, o qual, além do sofrimento em sua localidade de origem, ainda é vítima do preconceito e da hostilidade nas cidades para as quais se desloca.

Segundo Guterres (2017), essa é uma situação que poderia ser contornada “com o investimento em coesão social, de forma que as pessoas sintam que suas identidades são respeitadas e que elas [as pessoas refugiadas] tenham participação na comunidade como um todo”. No caso brasileiro, faz-se iminente, por exemplo, a criação de campanhas de

7. Segundo a organização, as mortes de mulheres no estado atingiram a taxa de 11,4 homicídios por 100 mil mulheres em 2015, que está muito além da média nacional e já é uma das taxas mais altas do mundo (HRW, 2017).

sensibilização à presença do imigrante nas cidades que têm recebido maior fluxo de deslocados, a exemplo de Manaus e Boa Vista, uma vez que ainda não há uma estratégia integrada a nível subnacional entre os diferentes governos locais de países vizinhos.

5 TENTATIVAS DE MEDIAÇÃO DO ENTORNO

Destarte os desafios com a imigração, a Venezuela tem enfrentado pressões por parte de países como Estados Unidos e do bloco europeu. Entre as estratégias de pressão utilizadas está, por exemplo, o uso de sanções financeiras.

O departamento de Estado estadunidense, por meio de seu Escritório de Controle de Ativos Estrangeiros (Ofac), impôs sanções a ex-funcionários do governo, oficiais militares de alto escalão e gerentes da companhia estatal de petróleo Petróleos de Venezuela (PDVSA) por supostos abusos contra os direitos humanos em prejuízo da democracia e incentivo à corrupção. Essas imposições foram aplicadas com vistas a desestimular o governo a realizar novas eleições parlamentares e pela não aprovação de uma nova Constituição para o país (López e Brodzinsky, 2017). Apesar das sanções, as eleições foram realizadas e uma nova Constituição foi aprovada.

Além disso, temendo uma interferência externa no país, após declarações do presidente estadunidense Donald Trump de uma “opção militar” para a Venezuela (Jacobs, 2017), o presidente Nicolás Maduro prescreveu a realização de exercícios cívico-militares pelas Forças Armadas venezuelanas. Entre os locais escolhidos para a realização dos exercícios estavam as fronteiras com Brasil e Colômbia.

A Guarda Nacional Bolivariana (GNB) utilizou principalmente o rio Arauca, próximo à cidade colombiana de Arauca, para a realização dos exercícios, além de participar de simulações militares nas proximidades de La Guajira, mais especificamente na comunidade de Paraguachón. Os exercícios também aconteceram na fronteira com o Brasil, com o deslocamento de armamentos, veículos e pessoal para a cidade de Santa Helena de Uairén, na Venezuela.

O aumento das tensões entre Venezuela e Estados Unidos levou ainda a uma maior articulação política internacional para a resolução da crise no país latino, por parte de seus vizinhos. Para tal tarefa, Abdenur e Muggah (2017) argumentam que há uma espécie de “resposta regional”, na qual uma série de iniciativas têm sido tentadas, entre elas: a) pressão dos governos da Argentina, do Brasil, do México e outros para que fosse definido um novo calendário de eleições, reconhecimento da legislatura eleita em novembro de 2016 e liberdade a prisioneiros políticos; e b) a convocação, pelo governo equatoriano, de organizações regionais, como a Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Celac) e a União dos Países Sul-Americanos (Unasul).

Segundo eles, há ainda “uma janela de oportunidade para ações preventivas que poderiam ser lideradas por venezuelanos em conjunto com parceiros regionais e internacionais” (Abdenur e Muggah, 2017).

Dessa forma, cabe mencionar a iniciativa do secretário geral da ONU. Segundo Guterres, “será formado um grupo de países que irá mediar e garantir o diálogo e cumprimento dos acordos” no âmbito da organização (Santelices, 2017). No entanto, embora existam muitas propostas, a ideia da mediação ainda segue a passos lentos.

Caso avance, essa não será a primeira vez em que a comunidade internacional organiza-se com vistas à resolução de uma crise na Venezuela. No início dos anos 2000, organizações internacionais mediarão o diálogo nacional entre diferentes grupos políticos após o enfraquecimento das instituições políticas do país, crescimento da insegurança cidadã e extrema polarização política durante o segundo mandato presidencial de Hugo Chávez (2001-2007).

Na época formou-se um grupo de seis nações amigas da Secretaria Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA), liderado pelo Brasil junto aos Estados Unidos, ao México, ao Chile, à Espanha e a Portugal. O primeiro encontro do grupo ocorreu em janeiro de 2003, em Washington, no qual foi decidido que seus esforços seriam em prol do fim da violência e no apelo aos diferentes grupos para que as disputas pelo poder chegassem ao fim. O impasse veio a ser resolvido em agosto, sendo a realização de um referendo (revocatório) a única saída possível para a crise política, evento que teve palco no ano seguinte.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Longe de uma resolução, a instabilidade na Venezuela avança sobre suas fronteiras e chega até os países vizinhos. Entre os principais efeitos até agora observados estão a chegada de muitos venezuelanos para cidades vizinhas, seja por meio terrestre, seja fluvial, em localidades em que há menor presença do Estado.

Muitos dos grupos de deslocados que chegam a cidades como Cúcuta, na Colômbia, e Boa Vista, no Brasil, recebem ajuda de moradores locais, mais que assistência por parte do governo. Essa situação tem gerado tensões nos territórios, que, por sua vez, contribuem para episódios de violência, em especial de gênero, contra mulheres e crianças venezuelanas e xenofobia da população local, que teme a perda de empregos e a sobrecarga do acesso a serviços de saúde e outros.

Muitos também não têm se mantido em cidades fronteiriças, mas sim adentrado os territórios em busca de oportunidades de trabalho e subsistência. Tal situação merece atenção dos governos locais e federal, visto que, em localidades nas quais as atividades ilícitas são predominantes, a exemplo do Norte de Santander, na Colômbia, muitos refugiados poderiam ser cooptados para realização de atividades criminosas, como o narcotráfico.

Entre as principais medidas tomadas com vistas a mitigar os efeitos da imigração no Brasil está, por exemplo, a criação de abrigos em cidades de recepção de imigrantes indígenas e não indígenas, com o auxílio de organizações internacionais especializadas, a exemplo da ONU e da Organização Internacional de Migração (OIM), que abriu, inclusive, um escritório regional em Boa Vista para cuidar do tema.

As organizações internacionais têm tido papel fundamental não somente na assistência humanitária, como também na mediação internacional da crise na Venezuela, junto a governos de países vizinhos.

Por fim, este ensaio mostrou como o entorno fronteiriço tem sido impactado pela instabilidade venezuelana e as primeiras medidas de governos vizinhos locais, como a construção de abrigos para os deslocados. Também enumerou algumas iniciativas propostas de mediação internacional, com vistas a evitar a propagação dos efeitos da crise para outros territórios.

REFERÊNCIAS

- ABDENUR, Adriana E.; MUGGAH, Robert. Venezuela is on the brink of civil war. Here's how its neighbors could stop it. **Public Radio International (PRI)**, Conflict and Justice, 2 Aug. 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/jwrGTJ>>. Acesso em: 2 out. 2017.
- CASEY, Nicholas. Hungry Venezuelans flee in boats to escape economic collapse. **The New York Times**, 25 Nov. 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/vHRW8g>>. Acesso em: 14 set. 2017.
- CHABROL, Denis. Guyana heightens measles surveillance near Venezuela border; treating Venezuelans for malaria. **Demerara Waves**, Health, 7 Sept. 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/WGHQKv>>. Acesso em: 21 set. 2017.
- CORREIA, Luan Guilherme. Venezuelanas passam a ser vítimas de estupro e espancamento em RR. **Folhaweib**, Cidades, 16 set. 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/RT4bxM>>. Acesso em: 18 set. 2017.
- ELLIS, Evan. The collapse of Venezuela and its impact on the region. **Modern Diplomacy**, 18 Aug. 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/pyM6X1>>. Acesso em: 14 set. 2017.
- GRANGER, David. **Statement**. Presented at the 72nd Session of the General Assembly of the United Nations. New York: General Assembly of the United Nations, 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/P5ovcG>>. Acesso em: 21 set. 2017.
- GUTERRES, António. **Statement**. Presented at the 72nd Session of the General Assembly of the United Nations. New York: General Assembly of the United Nations, 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/8dbMVo>>. Acesso em: 19 set. 2017.
- HRW – HUMAN RIGHTS WATCH. “Um dia vou te matar”: impunidade em casos de violência doméstica no estado de Roraima. Nova Iorque: HRW, 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/UB6mfK>>. Acesso em: 18 set. 2017.
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Dados geográficos vetoriais da América do Sul**. Rio de Janeiro: IBGE, 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/zUAvvL>>. Acesso em: 25 set. 2017.
- IGVSB – INSTITUTO GEOGRÁFICO DE VENEZUELA SIMÓN BOLIVAR. **Dados geográficos vetoriais da fronteira internacional**. Caracas: IGVSB, 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/dJQXMS>>. Acesso em: 25 set. 2017.
- JACOBS, Ben. Trump threatens “military option” in Venezuela as crisis escalates. **The Guardian**, 12 Aug. 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/ePdEuL>>. Acesso em: 20 set. 2017.
- LÓPEZ, Virginia; BRODZINSKY, Sibylla. Venezuela crisis: US imposes fresh sanctions in effort to stop rewrite of constitution. **The Guardian**, 26 Jul. 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/95mBK8>>. Acesso em: 20 nov. 2017.
- SALEHYAN, Idean. **Rebels without borders: transnational insurgencies in world politics**. New York: Cornell University Press, 2009.
- SANTELICES, Erika. Venezuela rivals edge closer towards crisis talks. **France 24**, 13 Sept. 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/5svEFB>>. Acesso em: 2 out. 2017.

SIMÕES, Gustavo. *et al.* **Resumo executivo.** Perfil sociodemográfico e laboral da imigração venezuelana no Brasil. Brasília: Conselho Nacional de Imigração, 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/KFH2th>>. Acesso em: 18 set. 2017.

TUAN, Yi-Fu. **Espaço e lugar:** a perspectiva da experiência. São Paulo: Difel, 1983.

UNHCR – THE UN REFUGEE AGENCY. **Venezuela:** situation. Genebra: UNHCR, 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/yB3f3W>>. Acesso em: 15 set. 2017.

INDICADORES SOCIAIS E DESENVOLVIMENTO RURAL: UM ESTUDO SOBRE O ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO MUNICIPAL RURAL NO BRASIL

Carlos Vinícius da Silva Pinto¹
Betty Nogueira Rocha²
Nikolas de Camargo Pirani³

1 INTRODUÇÃO

Um dos desafios no debate sobre políticas públicas é a definição de metodologias capazes de fornecer subsídios para o monitoramento e a avaliação da sua execução, da eficiência, da eficácia e dos impactos das ações implementadas. Apesar dos avanços significativos na produção de dados e indicadores, é importante realçar a utilização de indicadores sociais para análises quantitativas e qualitativas sobre mudanças (ou permanências) nas dinâmicas territoriais. Jannuzzi (2012) destaca que os “indicadores sociais se prestam a subsidiar as atividades de planejamento público e a formulação de políticas sociais nas diferentes esferas de governo, possibilitando o monitoramento das condições de vida e o bem-estar da população por parte do poder público e da sociedade civil” (Jannuzzi e Guimarães, 2005; Jannuzzi, 2012). *Grosso modo*, os indicadores sociais permitem a mensuração dos avanços ou retrocessos nas condições de vida da população e podem contribuir para reflexões sobre os limites e/ou as potencialidades das políticas públicas.

Devido à sua abrangência no Brasil, um dos indicadores usualmente utilizados na construção de um esquema analítico-evolutivo é o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, o IDHM. A finalidade deste trabalho é apresentar os principais caminhos metodológicos adotados na construção deste índice, bem como realçar os aspectos inovadores da nova plataforma do

1. Doutorando em Geografia pela Universidade de Brasília (UnB), Mestre em geografia pela Universidade Federal do Rio Grande (Furg) e pesquisador no projeto Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), do Ipea e da Fundação João Pinheiro (FJP), em Brasília.

2. Doutora em ciências sociais em desenvolvimento, agricultura e sociedade pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), professora adjunta no Departamento de Ciências Econômicas da UFRRJ e pesquisadora no projeto Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil do Pnud, do Ipea e da FJP, em Brasília.

3. Mestre em ciências sociais pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCAR) e analista de estatística no Relatório de Desenvolvimento Humano Nacional do Pnud Brasil.

Atlas do Desenvolvimento Humano, ao possibilitar a desagregação⁴ dos dados por situação de domicílio a partir das categorias rural e urbano utilizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).⁵ O objetivo deste ensaio é apresentar, brevemente, as opções metodológicas adotadas, e salientar alguns apontamentos analíticos do que podemos convencionar como Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Rural, ou IDHM Rural.

As inovações metodológicas no âmbito do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil é fruto da parceria entre o Ipea, o Programa das Nações Unidas para Desenvolvimento (Pnud) e a Fundação João Pinheiro (FJP). Lançado em agosto de 2013, o projeto faz uso de um conjunto de indicadores que revelam os déficits de bem-estar social nos territórios, no intuito de contribuir para a produção de políticas públicas melhor sintonizadas com as carências e s necessidades da população, nas diversas regiões e unidades administrativas do país.

No início de 2016 uma nova fase da pesquisa teve por objetivo ampliar o entendimento da realidade brasileira em suas diversas escalas e dimensões, a partir do cálculo dos dados, dos indicadores e das dimensões que compõem o Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, desagregados para o espaço rural e urbano, possibilitando um conhecimento mais amplo das condições de vida e da realidade social nestes espaços, como resultado das políticas agrárias e das transformações sociais recentes.

O IDHM Rural reflete a importância da desagregação de um conjunto de indicadores capaz de diagnosticar as condições sociais das pessoas e das famílias e a necessidade de dar continuidade à construção deste índice para o espaço rural brasileiro, refinando cada vez mais as métricas com o objetivo não apenas de mensurar e de observar os avanços e os efeitos do que já vem sendo executado, mas também de captar as novas sutilezas que se impõem, decorrentes das conjunturas políticas e econômicas em curso.

Cientes das limitações impostas por indicadores sintéticos, este ensaio pretende apresentar alguns apontamentos reflexivos sobre o comportamento dos dados sob a perspectiva do desenvolvimento rural no Brasil, e também acrescentar à abordagem conceitual sobre desenvolvimento humano uma perspectiva de dimensionar seu referencial sob o aspecto da ruralidade.

Ainda que este exercício exija um estudo mais aprofundado⁶ a respeito da realidade sobre o espaço rural brasileiro e partindo do entendimento de que desenvolvimento rural não é sinônimo de desenvolvimento econômico, os indicadores analisados nas três dimensões que compõem o índice, a saber: longevidade, educação e renda, permitirão uma compreensão do universo rural no Brasil para além do paradigma da modernização

4. A desagregação dos dados do Atlas do Desenvolvimento Humano foi realizada segundo sexo, cor e situação de domicílio.

5. No campo normativo a definição de rural e urbano remonta ao Decreto-Lei nº 311, de 1938, responsável por regulamentar as unidades administrativas. Independentemente da existência (ou não) de características estruturais (número de habitantes, de eleitores, existência de escolas, hospitais, segurança, entre outros serviços e infraestruturas), a legislação estabeleceu como cidade toda e qualquer sede de circunscrição territorial, assim como uniformizou como vila a sede territorial do distrito. Disto decorreu diversas distorções, as quais limitam, significativamente, a geração de dados e informações sobre estas realidades sociais.

6. Cabe salientar que consideramos a necessidade de um estudo mais aprofundado a respeito da diversidade do rural brasileiro, compreendendo, assim, as suas especificidades e particularidades. Contudo, o exercício de análise realizado neste texto propõe-se a apresentar os resultados da desagregação do IDHM Rural, servindo como suporte a investigações futuras sobre esta realidade.

da agricultura. Desse modo, os indicadores serão analisados com o objetivo de contrastar o comportamento dos dados juntamente à dinâmica do desenvolvimento rural no Brasil.

Com o objetivo de discutir os resultados apresentados pelo IDHM Rural, este texto destaca as diferenças intrarregionais sob o aspecto do desenvolvimento humano rural no Brasil para o ano de 2010. Além disso, de acordo com o *Relatório do Desenvolvimento Humano para Além das Médias*, lançado em 2017 (Pnud, Ipea e FJP, 2017), as populações rural e urbana no Brasil apresentam a maior desigualdade entre os grupos analisados pela desagregação dos dados do IDHM. Será apresentada também uma breve análise desta desigualdade por situação de domicílio no país.

2 DESENVOLVIMENTO HUMANO: ALGUNS APONTAMENTOS

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), proposto inicialmente em 1990 pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), considera em seu cálculo três dimensões: a longevidade, o conhecimento e o acesso a recursos, que garantam minimamente um nível de vida decente.⁷

Por meio dos indicadores extraídos dos Censos Demográficos do IBGE de 1991, 2000 e 2010, o IDH é calculado no nível municipal, sendo representado pelo IDHM. A metodologia de cálculo do IDHM foi adaptada às especificidades da realidade brasileira, mantendo a concepção de desenvolvimento humano abordada pelo IDH global,⁸ com ressalva, porém, de duas alterações relacionadas à disponibilidade dos dados produzidos pelo IBGE: o acesso ao conhecimento é aferido pela escolaridade da população adulta e pelo fluxo escolar da população jovem, e o padrão de vida obtido por meio da renda *per capita* média municipal. Em que pesem as reconhecidas limitações de indicadores sintéticos, o IDHM busca representar as condições e as oportunidades dos indivíduos em ter uma vida longa e saudável, acesso ao conhecimento e educação, e, por fim, a obtenção de renda que possibilite a garantia das necessidades básicas da família.

Em 2016, no âmbito do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, foi iniciada a etapa de desagregação dos indicadores por sexo, cor e situação de domicílio (rural e urbano). A atual fase do projeto dá continuidade ao esforço de disponibilizar informações aos diversos públicos da sociedade brasileira, promovendo o conhecimento sobre a realidade de diferentes grupos sociais. A desagregação destas informações por situação de domicílio e a leitura destes dados por meio do IDHM Rural traçam, pela primeira vez, um panorama de desenvolvimento humano para indivíduos que residem fora dos espaços urbanos no Brasil.

7. A longevidade de uma população é expressa pela variável expectativa de vida ao nascer; o grau de conhecimento traduzido em duas variáveis educacionais, a taxa de alfabetização de adultos e a taxa combinada de matrícula nos três níveis de ensino; e o acesso a recursos é expresso pela variável renda *per capita*. Diferentemente da perspectiva de desenvolvimento econômico, em que bem-estar social é relacionado quase que exclusivamente à variável renda, a noção de desenvolvimento sintetizada no IDH relaciona-se com os estudos dos economistas Mahbub Ul Haq (1995) e Amartya Sen (2000). Trata-se de um indicador sintético e multivariado que permite a avaliação de um dado nível de desenvolvimento humano relacionado, segundo os autores, com a noção de desenvolvimento como expansão das capacidades humanas, e, portanto, a uma concepção de bem-estar para além das condições econômicas indicadas pelo produto interno bruto (PIB) (Pnud, Ipea e FJP, 2013).

8. Por se tratar de um indicador sintético, distintos estudos promovidos pelo Pnud destacam que o IDH, e, por sua vez, o IDHM, não abrange todos os aspectos do desenvolvimento humano, já que outras dimensões como democracia, participação social, equidade e sustentabilidade, por exemplo, não são contempladas na metodologia.

Partindo de uma visão integradora dos espaços rurais, o foco das políticas públicas voltadas ao desenvolvimento rural nas últimas décadas teve como premissa a redução da pobreza, a superação das desigualdades sociais, a promoção de inclusão social e os direitos à cidadania. Nesta perspectiva as particularidades e as características heterogêneas do rural na contemporaneidade expressam-se na relação dialógica entre o campo e a cidade, ou entre o rural e o urbano. Daí a importância que assumiu o debate sobre a adoção do território como unidade de planejamento, direcionamento e aplicação de políticas públicas.⁹

Esta concepção parte da ideia de um espaço físico que se constrói na interação entre rural e urbano em uma escala multidimensional (meio ambiente, economia, cultura, política, instituições etc.) e o reconhecimento do rural para além do agrícola. Neste sentido, supera o caráter setorial e estimula a constituição de arranjos institucionais capazes de qualificar os processos de desenvolvimento mediante o reconhecimento e a valorização dos espaços socialmente construídos (Favareto, 2010; Delgado e Leite, 2011).

A promoção de políticas públicas de desenvolvimento rural possui um caráter endógeno, na medida em que pretende valorizar os aspectos identitários, as dinâmicas locais e a diversidade dos territórios. É justamente por isto que a materialização desta estratégia não se consolida na mesma escala, tampouco na mesma intensidade em todos os territórios, o que nos leva a crer que a análise dos dados desagregados do Censo pode nos fornecer subsídios para compreender tendências sobre o comportamento dos indicadores em distintas áreas do território nacional.

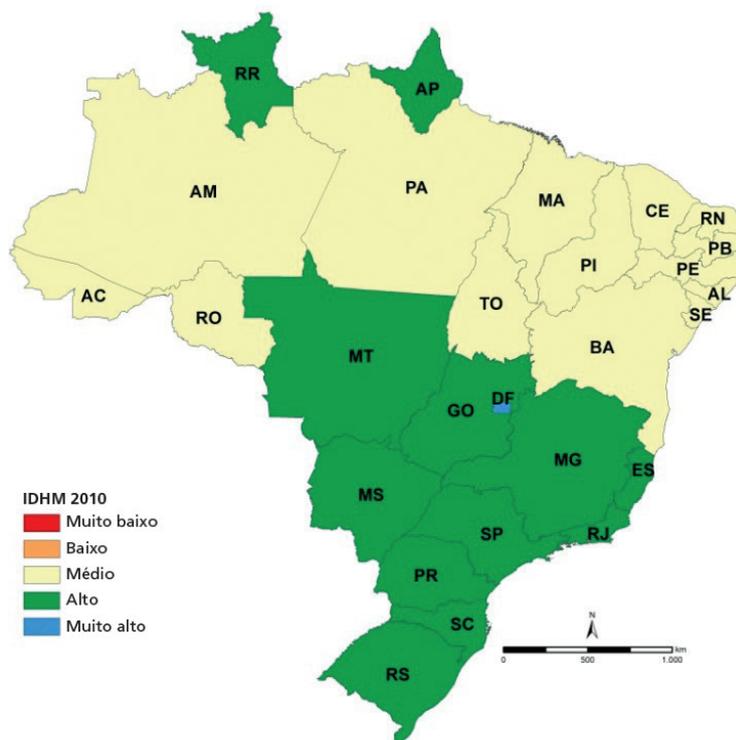
3 ALGUNS APONTAMENTOS SOBRE O IDHM RURAL NO BRASIL E NAS UNIDADES DA FEDERAÇÃO

Em 2010, o Brasil encontrava-se na faixa de *alto* desenvolvimento humano, com 0,727 IDHM. Nesse ano, entre as Unidades da Federação (UFs), apenas o Distrito Federal destacava-se na faixa de *muito alto* desenvolvimento humano (Mapa 1). Os demais estados das regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul apresentaram valores que os caracterizavam na faixa de *alto* desenvolvimento humano. Por sua vez, com exceção de Amapá e de Roraima (*alto* IDHM), todas as UFs do Norte e do Nordeste apresentaram *médio* desenvolvimento humano (na faixa de 0,600 a 0,699).¹⁰

9. Considerando o amplo e extenso debate sobre as singularidades do rural brasileiro, bem como os limites deste ensaio, apresentamos aqui, de maneira concisa, o argumento que inspira esta breve incursão reflexiva. Para um maior aprofundamento sobre as questões teóricas envolvidas no debate, sugerimos ver Wanderley e Favareto (2013), Delgado e Leite (2011) e Favareto (2010).

10. Importante destacar que, por questões de limitações metodológicas, não foram disponibilizados dados desagregados para o rural em 2000. Isto ocorre pelas diferenças entre as bases territoriais utilizadas pelo IBGE para os Censos de 2000 e 2010. Por essa razão os dados para o IDHM Rural somente estão disponibilizados com base no Censo de 2010.

MAPA 1
Faixas do IDHM por UF (2010)



Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano Municipal Brasileiro (Pnud, Ipea e FJP, 2013).

Elaboração: Clayton Gurgel Albuquerque.

Nota do Editorial: imagem cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação.

São inegáveis os avanços registrados em períodos recentes, se considerarmos que, em 2000, parte significativa dos municípios brasileiros estava na faixa de muito baixo e baixo desenvolvimento humano. Todavia, isto não resultou em redução de desigualdades na mesma proporção.

A desagregação do IDHM por situação de domicílio demonstra que os espaços rurais do Brasil registraram menor desenvolvimento humano do que as áreas urbanas. No ano de 2010, o IDHM Rural do Brasil estava na faixa de *baixo* desenvolvimento humano (0,586), valor 28% inferior ao IDHM encontrado em áreas urbanas do país, que, por sua vez, encontrava-se na faixa de *alto* desenvolvimento humano (0,750).

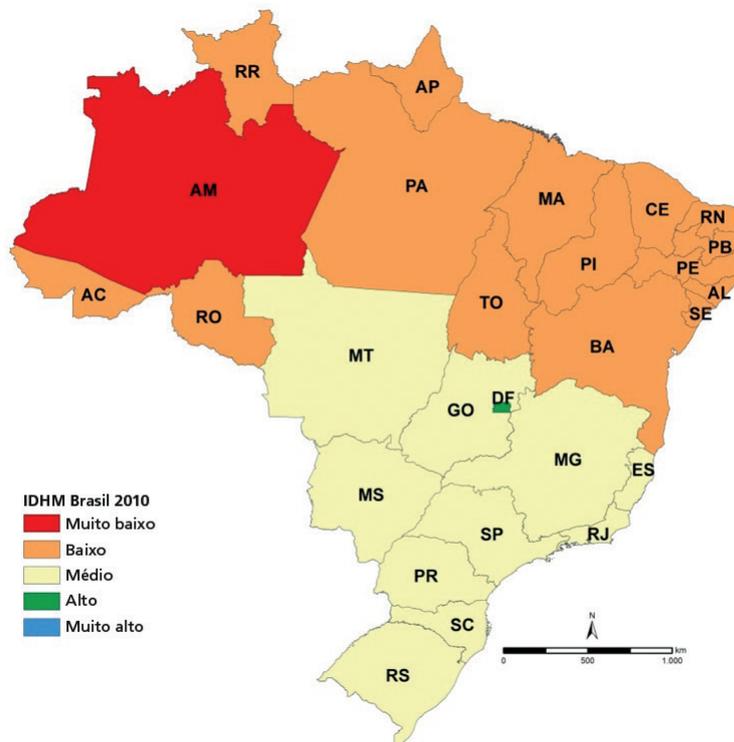
Ainda que os baixos indicadores sociais sejam predominantes nos espaços rurais, há de se fazer uma ressalva sobre a costumeira associação entre pobreza e políticas de desenvolvimento rural, uma vez que o conjunto de políticas públicas direcionado ao rural brasileiro, embora tenha promovido melhorias nas condições de vida e existência das populações rurais, é notório que vultosos recursos ficam reservados àquelas políticas que apresentam maior potencialidade competitiva de mercado, ou seja, pelos agentes do agronegócio.¹¹ Apesar do

11. O que pode explicar melhor este fato é a diferenciação que o governo brasileiro faz ao manter dois órgãos federais para tratar as políticas voltadas ao rural no país. O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), voltado para assuntos relacionados ao agronegócio, e o extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), que atualmente possui *status* de Secretaria Especial relacionada aos assuntos do desenvolvimento da agricultura familiar.

crescente aporte de recursos direcionados à agricultura familiar nas últimas décadas, vale destacar que boa parte desses recursos, para atender à agricultura familiar, tem suas rubricas orçamentárias vinculadas aos programas de combate à pobreza,¹² e, neste sentido, não estão articulados em ações que visam à redução de desigualdades ou à dinamização econômica do espaço rural. Naturalmente, são políticas de extrema relevância para segurança alimentar e redução da pobreza; no entanto, acabam por revelar sua ambiguidade, ao vincular o rural com pobreza, e, por sua vez, com a ideia de atraso, mantendo a antiga dicotomia entre rural e urbano (Favareto, 2007).

No que diz respeito ao comportamento dos valores do IDHM Rural nas UFs, observa-se que as situações de *baixo* e *médio* desenvolvimento humano prevalecem em praticamente todo o território brasileiro (Mapa 2). Embora registremos variações, destaca-se o resultado do Amazonas, com o IDHM Rural mais baixo entre as UFs, caracterizando-o como o único estado na faixa de *muito baixo* desenvolvimento humano (0,484), e o Distrito Federal na faixa de *alto* desenvolvimento humano (0,707), não obstante seja necessário relativizar este indicador devido às especificidades da sua área rural. Entre as demais UFs o destaque fica por conta de Santa Catarina, com IDHM Rural de 0,698, muito próximo do *alto* desenvolvimento humano.

MAPA 2
Faixas do IDHM Rural por UF (2010)



Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano Municipal Brasileiro (Pnud, Ipea e FJP, 2013).

Elaboração: Clayton Gurgel Albuquerque.

Nota do Editorial: imagem cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação.

12. Inspirados na narrativa de Favareto (2007), referimo-nos aqui às políticas voltadas para agricultura familiar, entre as quais citamos o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (Pronat).

As três dimensões que compõem o IDHM Rural apresentaram comportamentos bem distintos em todos os estados (tabela 1). O melhor desempenho foi da dimensão longevidade,¹³ que registrou valores na faixa de *alto* e *muito alto* desenvolvimento humano em todas as UFs, demonstrando que a expectativa de vida da população rural melhorou consideravelmente no último decênio. Santa Catarina (0,836), Goiás (0,825) e São Paulo (0,824) foram os estados que obtiveram os melhores resultados, todos da faixa de *muito alto* desenvolvimento humano. O menor desempenho ficou com o estado de Alagoas (0,728), na faixa de *alto* desenvolvimento humano.

É possível notar, entretanto, que os bons resultados da dimensão longevidade não se repetem nas demais dimensões. Com exceção de Rondônia (0,614), que registrou indicador na faixa de *médio* desenvolvimento humano, as áreas rurais dos estados do Norte e do Nordeste foram as que apresentaram os piores resultados na dimensão renda,¹⁴ representando 55% dos estados brasileiros com indicadores nas faixas de *muito baixo* e *baixo* desenvolvimento humano no IDHM Rural – renda. A falta de capacidade das famílias rurais dessas regiões em obter maiores níveis de renda é apenas mais um dos sintomas do grau de desigualdades e disparidades regionais engendradas na sociedade brasileira. Entre os desafios dessas regiões podemos citar a concentração fundiária; a falta de acesso à infraestrutura básica que facilite o transporte e a comercialização da produção; a dificuldade dos agricultores familiares em acessar linhas de créditos dos programas governamentais; o avanço atroz do agronegócio e a intensificação da tecnologia no campo, resultando, na maioria das vezes, na precarização das relações de trabalho no campo etc.

TABELA 1
Valores do IDHM e as três dimensões por estado (2010)

	IDHM Rural	IDHM Rural – renda	IDHM Rural – longevidade	IDHM Rural – educação
Brasil	0,586	0,589	0,775	0,441
Acre	0,506	0,510	0,769	0,330
Alagoas	0,518	0,503	0,728	0,380
Amapá	0,558	0,538	0,778	0,415
Amazonas	0,484	0,462	0,765	0,320
Bahia	0,538	0,523	0,748	0,398
Ceará	0,575	0,504	0,766	0,493
Distrito Federal	0,702	0,734	0,814	0,579
Espírito Santo	0,628	0,627	0,818	0,484
Goiás	0,640	0,664	0,825	0,479
Maranhão	0,541	0,493	0,748	0,429
Mato Grosso do Sul	0,605	0,629	0,821	0,429
Mato Grosso	0,622	0,64	0,807	0,466
Minas Gerais	0,608	0,615	0,821	0,445
Paraíba	0,541	0,524	0,749	0,404
Paraná	0,656	0,664	0,822	0,517

(Continua)

13. O indicador que compõe a dimensão longevidade do IDHM é a esperança de vida ao nascer.

14. O indicador que compõe esta dimensão é expresso pela renda nacional bruta *per capita*.

(Continuação)

	IDHM Rural	IDHM Rural – renda	IDHM Rural – longevidade	IDHM Rural – educação
Pará	0,527	0,522	0,779	0,359
Pernambuco	0,540	0,519	0,752	0,403
Piauí	0,525	0,50	0,751	0,385
Rio de Janeiro	0,640	0,645	0,807	0,503
Rio Grande do Norte	0,566	0,534	0,765	0,444
Rio Grande do Sul	0,660	0,705	0,803	0,508
Rondônia	0,582	0,614	0,783	0,409
Roraima	0,543	0,513	0,804	0,389
Santa Catarina	0,698	0,713	0,836	0,571
São Paulo	0,691	0,687	0,824	0,583
Sergipe	0,537	0,526	0,743	0,397
Tocantins	0,564	0,560	0,759	0,423

Fonte: Pnud, Ipea e FJP (2017).

Contudo, o IDHM educação¹⁵ expõe as situações agravantes e mais preocupantes para as populações rurais do Brasil. Todas as UFs estavam distribuídas nas faixas entre *muito baixo* e *baixo* desenvolvimento humano. No total, 78% das UFs apresentaram *muito baixo* desenvolvimento humano e 22% *baixo* desenvolvimento humano. Os melhores desempenhos, mais uma vez, concentram-se nos estados do Sul, do Sudeste e no Distrito Federal, com destaque para São Paulo (0,583), Distrito Federal (0,579) e Santa Catarina (0,571). Ou seja, mesmo nas áreas rurais economicamente mais dinâmicas, estruturadas e diversificadas, os indicadores de educação ficam aquém daqueles registrados em suas áreas urbanas. Um dos fatores que contribuíram, e muito, para o comportamento desse indicador, foi a redução do número de escolas rurais responsável, em algumas áreas, pela única oportunidade de crianças e jovens terem acesso à educação. Ou seja, as inovadoras políticas educacionais implementadas nas últimas décadas ficaram restritas à população urbana, denotando baixos indicadores educacionais para os povos do campo, das águas e das florestas, e, por sua vez, resultando em baixa (em alguns casos, nenhuma) capacidade dessa população obter renda e trabalho.

4 ALGUMAS INSERÇÕES CONCLUSIVAS

Os dados do IDHM desagregados por situação de domicílio possibilitam a ampliação do conhecimento sobre a realidade do desenvolvimento humano no país e reafirmam as já conhecidas desigualdades enfrentadas pelas populações rurais. Neste sentido, o IDHM Rural pode ser entendido como uma ferramenta capaz de expressar as fragilidades e assimetrias de diferentes grupos sociais e fornecer subsídios para a elaboração de políticas comprometidas com a redução das desigualdades entre as diversas regiões do vasto território brasileiro.

Inúmeros são os desafios para a promoção do desenvolvimento humano no rural brasileiro. Não restam dúvidas de que a expansão das capacidades humanas nestas áreas envolve inovações discursivas no âmbito das políticas de desenvolvimento rural, já que as políticas vigentes de fomento e incentivo basicamente à infraestrutura e à assistência técnica mostraram-se ineficazes na redução do abismo que separa o rural do urbano brasileiro.

15. É a combinação de indicadores calculados pela média de anos de estudo da população com 25 anos ou mais e a expectativa de anos de estudo.

REFERÊNCIAS

DELGADO, N. G.; LEITE, S. P. Políticas de desenvolvimento territorial no meio rural brasileiro: novas institucionalidades e protagonismo dos atores. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 54, p. 431-473, 2011. Disponível em: <<https://goo.gl/Xq4MZH>>. Acesso em: 17 nov. 2017.

FAVARETO, A. **Paradigmas do desenvolvimento rural em questão**. São Paulo: Fapesp, 2007.

_____. Evolução das relações rural-urbano no Brasil: dinâmicas demográficas e análise comparada em perspectiva histórica. *In*: INTERNATIONAL CONFERENCE “DYNAMICS OF RURAL TRANSFORMATION IN EMERGING ECONOMIES”, New Delhi, 2010. **Annals...** New Delhi: International Conference “Dynamics of Rural Transformation in Emerging Economies”, 2010. Disponível em: <<https://goo.gl/icdY5x>>. Acesso em: 19 jun. 2017.

JANNUZZI, P. M. **Indicadores sociais no Brasil**: conceitos, fontes de dados e aplicações para formulação e avaliação de políticas públicas, elaboração de estudos socioeconômicos. 5. ed. Campinas: Alínea, 2012.

JANNUZZI, P. M.; GUIMARÃES, J. R. IDH, indicadores sintéticos e suas aplicações em políticas públicas: uma análise crítica. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 7, p. 73-90, n. 1, 2005.

PNUD – PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO; IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; FJP – FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013**: o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal brasileiro. Brasília: Pnud; Ipea; FJP, 2013.

_____; _____. **Relatório do desenvolvimento humano para além das médias**. Brasília: Pnud; Ipea; FJP, 2017.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

UL HAQ, M. **Reflections on human development**. Oxford: Oxford University Press, 1995.

WANDERLEY, M. N. B.; FAVARETO, A. Singularidade do rural brasileiro: implicações para as tipologias territoriais e a elaboração de políticas públicas. *In*: MIRANDA, C.; SILVA, H. (Orgs.). **Concepções da ruralidade contemporânea**: as singularidades brasileiras. Brasília: IICA, 2013. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v. 21).

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <<https://goo.gl/BKUQ5q>>. Acesso em: 27 nov. 2017.

_____. **Classificação e caracterização dos espaços rurais e urbanos do Brasil**: uma primeira aproximação. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/N6sCCx>>. Acesso em: 25 de nov. 2017.

DESAFIOS METODOLÓGICOS PARA A AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS: O CASO DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS

Ricardo da Silva Kaminski¹
Regina Helena Rosa Sambuichi²
Iracema Ferreira de Moura³
Elisangela Sanches Januario⁴

1 INTRODUÇÃO

A análise avaliativa de políticas públicas fundamenta-se em diferentes perspectivas, a depender da abordagem teórico-metodológica adotada. De um modo geral, as avaliações podem abordar a análise dos resultados frente aos objetivos formulados (eficácia), a relação metas-resultados (Rodrigues, 2008), a relação custos-benefícios (eficiência) e a avaliação dos impactos e da efetividade da política para a resolução/minimização dos problemas que levaram à sua formulação.

Tais elementos constituem as bases tradicionais de avaliação em políticas públicas que vem se consolidando nas últimas três décadas, já que a constituição de um campo especialmente voltado para esta temática é relativamente recente, mas em constante crescimento, especialmente a partir da década de 1990, na França, na Grã-Bretanha e nos Estados Unidos (Paula, 2001). Diferentes abordagens constituem distintas ferramentas de pesquisa, contudo é preciso ter clareza dos objetivos a investigar e definir o método a empregar, a depender da natureza, da complexidade e da abrangência da política pública em questão.

Em uma concepção ampla, a avaliação pode ser compreendida como um conjunto de procedimentos técnicos/científicos que visam gerar informação e conhecimento para embasar o desenho (análise *ex ante*), a implementação (monitoramento sistemático) e a validação (avaliação *ex post*) de programas e políticas sociais (Jannuzzi, 2013). Portanto, de modo

1. Pesquisador no Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea.

2. Técnica de planejamento e pesquisa na Dirur do Ipea.

3. Analista técnica de políticas sociais do Ministério da Saúde (MS).

4. Especialista em políticas públicas e gestão governamental do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS).

geral, em termos teórico-metodológicos, a avaliação comporta o desenvolvimento de estudos prospectivos e retrospectivos e o recurso a métodos quantitativos e qualitativos, buscando a credibilidade da informação, com foco na objetividade e na qualidade do conhecimento gerado, e visando ao fortalecimento das instituições e dos direitos que fundamentam a política pública em análise (Chelimsky, 1997).

Este ensaio tem como objetivo mostrar a importância do estudo da teoria do programa para embasar a avaliação de políticas públicas e levantar alguns desafios metodológicos para a realização desses estudos, trazendo como exemplo o caso do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). O texto, baseado em análise documental e revisão de literatura, está estruturado em quatro partes, iniciando por esta introdução. Na segunda parte, são apresentados os motivos para analisar a teoria do programa em uma avaliação. Os desafios para realizar esse tipo de estudo, tendo como exemplo o caso do PAA, são apresentados na terceira parte. Para finalizar o texto, a quarta parte apresenta breves considerações finais.

2 A TEORIA DO PROGRAMA COMO BASE PARA A AVALIAÇÃO

No ambiente governamental, a avaliação interessa enquanto instrumento de gestão do setor público somente na medida em que se encaixa nos processos reais de tomada de decisão, com base no monitoramento sistemático dos indicadores de processo e de resultado. Estes processos, entretanto, estão inseridos na realidade das políticas e instituições nacionais, regionais e locais, e são frequentemente afetados pela escassez de recursos de toda ordem e pelas incongruências das informações necessárias à gestão eficaz. Embora a disponibilidade de informações venha crescendo e difundindo-se exponencialmente em anos recentes, essas informações encontram-se geralmente em bases de dados diversas, localizadas em diferentes instituições públicas ou privadas, quase sempre desconectadas e estruturadas de forma bastante heterogênea. Deste modo, cada vez mais as novas tecnologias de informação e comunicação, aliadas à ciência de dados, são fundamentais para a compatibilização, a organização e a disponibilização das informações, visando à consolidação de modelos de gestão pública eficazes e transparentes ao controle social contemporâneo. Esses dados e informações, porém, precisam ser corretamente analisados e interpretados para que possam ser realmente úteis aos processos de formulação, gestão e aprimoramento das políticas, daí a importância dos estudos avaliativos que combinem análises quantitativas de dados com estudos teóricos e qualitativos para fornecer informações mais qualificadas e precisas.

Considerando que o processo de monitoramento deve culminar em ciclos de avaliações que possibilitem a integração do aprendizado institucional, contribuindo para a melhoria da qualidade técnico-política das ações governamentais, sua eficiência e eficácia devem ser levadas em conta, sendo o monitoramento e a avaliação meios para o aprimoramento institucional e a melhoria da qualidade das ações. Assume-se que o sistema decorrente da pesquisa avaliativa, portanto, deve possibilitar e dar suporte ao aprendizado e ao desenvolvimento organizacional enquanto processo contínuo e acumulativo, a produzir efeitos sustentáveis e duradouros na sociedade e no próprio Estado (Jannuzzi, 2016), articulando métodos interdisciplinares, interpretativos, críticos e multidimensionais.

Para uma avaliação mais fundamentada e abrangente, recomenda-se ter como base o estudo da teoria do programa. Tal abordagem de pesquisa avaliativa desdobra-se no

desenvolvimento de um modelo lógico da política em estudo, levantando o contexto e as causas subjacentes à sua formulação, buscando definir o problema central que motivou a sua criação, e analisando as intervenções que esta propõe para atuar sobre a realidade (Cassiolato e Guerresi, 2010). Essa é uma opção metodológica que amplia as possibilidades analíticas e os resultados da pesquisa de avaliação, uma vez que permite reflexões e modificações continuadas e uma compreensão muito mais ampla da dinâmica da política no próprio processo de desenvolvimento ao longo do tempo (Lejano, 2006; Mark, Henry e Julnes, 2000; Vedung, 2010; Vedung, 2017).

Na análise do conteúdo do programa, devem ser observados os fundamentos conceituais que lhe deram origem, derivando daí os paradigmas orientadores e os valores que orbitam em torno da “árvore relacional” que se delineia a partir do problema social que o gerou, analisando ainda os seus objetivos, as ações, as metas e os resultados e os impactos esperados. Em termos metodológicos, estes aspectos dizem respeito à análise do material institucional-legal e documental relativo ao programa, e, adicionalmente, ao levantamento e à análise do momento político-institucional e das condições socioeconômicas, com atenção para a articulação das instâncias local, regional e nacional, no contexto histórico em que o programa foi criado.

É importante, também, analisar a trajetória institucional que sustentou o programa ao longo do tempo, para compreender possíveis mudanças conceituais e instrumentais ocorridas em decorrência de transformações institucionais que aconteceram ao longo da sua existência. Essa análise deve abranger tanto as relações institucionais quanto os significados atribuídos por agentes – ao adentrar nos diferentes espaços e revelar hierarquias, relações institucionais e interinstitucionais –, até que se chegue às bases em que estão situados os sujeitos de direitos e os beneficiários (Rodrigues, 2008). Com isso, pode-se obter uma avaliação mais consistente, gerando recomendações mais exequíveis e aumentando o grau de utilidade e aplicabilidade do processo avaliativo.

A análise teórica é importante também para orientar o delineamento de experimentos ou semiexperimentos que visem avaliar os impactos das políticas. A partir da compreensão das premissas sobre as quais o programa foi estruturado, é possível levantar as hipóteses e formular as perguntas que precisam ser respondidas para avaliar se as ações estão sendo efetivas. Portanto, esta análise pode guiar a utilização dos dados secundários disponíveis e a coleta de novos dados para serem utilizados em estudos econométricos que possam quantificar os impactos positivos, e, também, os efeitos não esperados da política em estudo.

O ideal é que a análise da teoria e a elaboração do modelo lógico sejam feitas antes mesmo do programa ser implantado, e que o programa já tenha delineado, desde o início, o seu sistema de avaliação (Ipea, 2018). Isso possibilita que sejam planejadas coletas de dados experimentais, com marco zero e grupos tratados e controles, permitindo, assim, a realização de análises econométricas robustas para avaliar os resultados e os impactos da política. No Brasil, entretanto, a maior parte dos órgãos da administração pública apresenta sistemas de monitoramento e avaliação de programas governamentais ainda muito incipientes, quando os possuem (Serpa, 2014), o que dificulta a obtenção dos dados necessários para a elaboração de estudos de impacto confiáveis.

Depreende-se, portanto, desta concepção, que o esforço para desenvolver uma avaliação de uma política em profundidade deve ser empreendido a partir de diferentes tipos de dados e informações, articulando de maneira coerente métodos qualitativos e quantitativos e relacionando diferentes abordagens analíticas e interpretativas de modo hermenêutico e sistêmico. Desta forma, ressalta-se a conveniência da triangulação na pesquisa avaliativa, articulando a análise da teoria do programa e modelo lógico com a análise da dinâmica político-institucional e as análises econométricas (Minayo, 2005), de modo que o conteúdo do programa e seus resultados e impactos sejam analisados levando-se em consideração os problemas e os objetivos que motivaram a sua formulação, os critérios utilizados para definição dos seus fundamentos enquanto política pública, a dinâmica político-institucional em movimento e os diferentes processos e agentes envolvidos em sua implantação, observando os fluxos, os instrumentais e as ferramentas de monitoramento e avaliação existentes (Rodrigues, 2008).

3 DESAFIOS PARA AVALIAÇÃO DO PAA

O PAA foi criado em 2003 no contexto da agenda política que se caracterizou pelo “combate à fome”, representada naquele momento histórico pelo programa Fome Zero. A implantação do programa foi acompanhada pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) e por diferentes redes e fóruns de organizações da sociedade civil, que também contribuíram na sua formulação. Foi concebido como um programa estruturante no âmbito dessa agenda, pois, além de combater a fome diretamente, com a doação de alimentos a pessoas em situação de insegurança alimentar, tem como principal objetivo usar o poder de compra do governo para fomentar a agricultura familiar, incentivando a produção de alimentos para consumo interno (Silva, Grossi e França, 2010).

A convergência dos debates sobre a fome com o debate que possibilitou o reconhecimento da agricultura familiar como categoria social pelas políticas governamentais no Brasil, delineou diferentes expressões de crítica ao modelo de agricultura e desenvolvimento rural hegemônico no Brasil e contribuiu para uma concepção abrangente de segurança alimentar e nutricional, que não se restringia, unicamente, ao acesso ao alimento. Isto possibilitou que questões relacionadas à necessidade de transformação da matriz produtiva da agricultura familiar fossem incorporadas ao processo de formulação do PAA (Grisa *et al.*, 2011).

Embora tenha precedido à institucionalização da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), a qual foi instituída apenas em 2010, o PAA veio a consolidar-se posteriormente como um dos programas estruturantes mais relevantes no âmbito desta política, sendo que o histórico desse programa está diretamente relacionado ao processo que levou à sua instituição.

O caráter eminentemente intersetorial da PNSAN, e também do próprio PAA, indicou a complexidade de se realizar uma pesquisa avaliativa deste programa, dadas a sua abrangência e as diferentes dimensões envolvidas. Além disso, a operacionalização do programa envolve diferentes mecanismos de aquisição de produtos da agricultura familiar pelo governo federal, alguns deles executados pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) e outros implementados por meio de convênios e termos de adesão estabelecidos pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) com os governos estaduais e municipais. A teia de relações que envolve os agentes na execução, na participação e no controle social do PAA conta

com beneficiários-fornecedores, beneficiários-consumidores, unidades receptoras, órgãos públicos compradores e atores sociais da rede que constitui o próprio Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan).

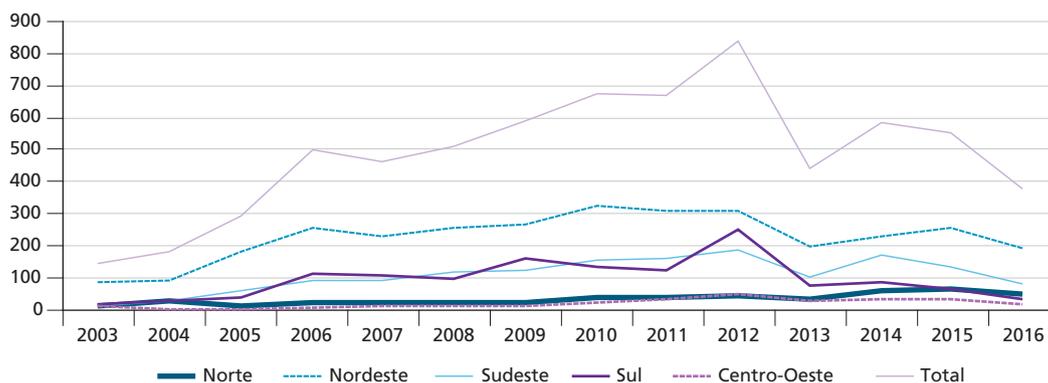
A intersetorialidade que caracteriza a PNSAN, assim como o Sisan, já estava refletida na concepção do PAA desde a sua instituição, pelo Artigo 19 da Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003, o qual delegou a responsabilidade de sua gestão a um grupo interministerial, o Grupo Gestor do PAA (GGPAA). O programa veio também sofrendo algumas modificações ao longo do tempo, refletindo o próprio processo de institucionalização da PNSAN. Foi modificado pelo capítulo III da Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011, e, desde então, o programa assumiu progressivamente a estrutura que o caracteriza atualmente.

No modelo de gestão intersetorial adotado pelo programa, as modalidades de financiamento e os instrumentos de execução do PAA resultam em arcabouço complexo em termos institucionais, burocráticos e legais, dada as especificidades e a tipificação de beneficiários-fornecedores (como agricultores familiares fornecedores de produtos ao Estado, cujos contratos são regidos pela Lei nº 8.666), de agentes e instituições envolvidas, bem como das formas de repasse, pagamento, aquisição e compras públicas de produtos oriundos da agricultura familiar.

A Lei nº 10.696/2003, que criou o PAA, estabeleceu três objetivos principais para o programa: *i*) incentivar a agricultura familiar; *ii*) distribuir produtos agropecuários para pessoas em situação de insegurança alimentar; e *iii*) formação de estoques estratégicos. Em 2011, houve uma reformulação do PAA, cujos três objetivos originais foram articulados em outros sete objetivos específicos. Os principais objetivos do PAA, conforme expressos na Lei nº 12.512/2011, podem ser resumidos nos seguintes: (I e II) fortalecimento da agricultura familiar (produção-consumo) e aumento da renda de agricultores familiares; (III, IV, V e VI) ampliação da produção, do acesso e da disponibilidade (abastecimento, formação de estoque) de alimentos adequados e saudáveis para atender a população, em especial grupos específicos em situação de insegurança alimentar e nutricional; (VII) fortalecer circuitos curtos ou locais de produção e comercialização de alimentos. Desta forma, o programa situa suas ações, seus resultados e seus impactos nas seguintes dimensões da PNSAN: produção, acesso e disponibilidade de alimentos; abastecimento alimentar; e ampliação da renda de agricultores familiares.

Além das mudanças que ocorreram na forma de atuação do programa, com a extinção e o surgimento de novas modalidades, observa-se que houve também uma flutuação na quantidade de recursos aplicados ao longo dos anos, o que pode ser explicado não apenas por essas mudanças operacionais, mas também pelas mudanças políticas e de conjuntura social e econômica que ocorreram no país durante o período. Entre 2003 e 2016, segundo o MDS, o PAA executou R\$ 6,83 bilhões, sendo 46,7% aportados na região Nordeste, 22,4% no Sudeste, 19,6% na região Sul e 7,1% e 4,2% nas regiões Norte e Centro-Oeste, respectivamente. O aporte anual de recursos executados pelo PAA em todas as modalidades nos últimos treze anos está representado no gráfico 1, apresentado a seguir, em cujos dados se observa que, no ano de 2012, foram executados R\$ 839,22 milhões na aquisição de alimentos de agricultores familiares em todo país, sendo o ano em que o programa executou a maior quantidade de recursos da série histórica. Já em 2016 os recursos diminuiram, sendo que o PAA executou apenas R\$ 380,16 milhões (gráfico 1).

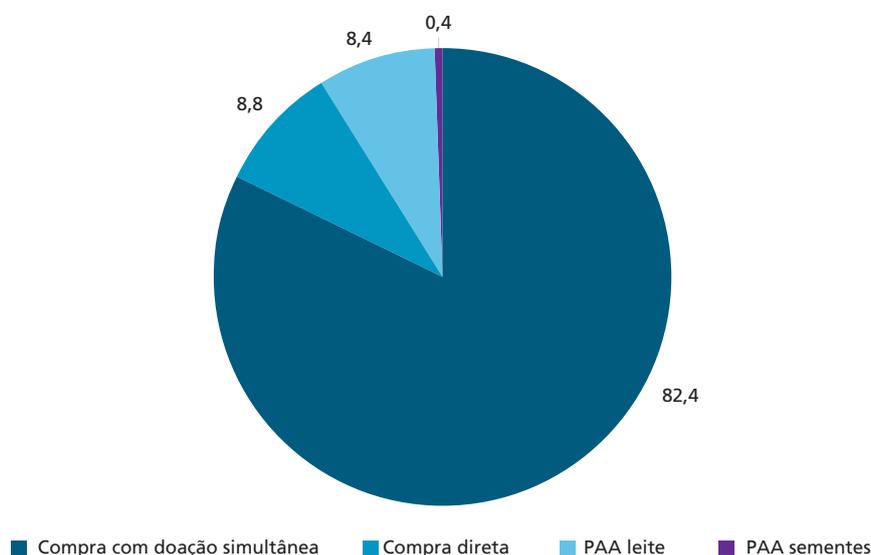
GRÁFICO 1
Histórico de execução anual do PAA, por região
 (Em R\$ milhões)



Fonte: MDS.
 Elaboração dos autores.

Um desafio importante, que torna complexa a elaboração do modelo lógico do programa e, conseqüentemente, a sua avaliação e o monitoramento dos resultados e dos impactos, reside no fato de o PAA operar em diferentes modalidades de compra, cada uma delas com seus respectivos modos de atuação, órgãos responsáveis e beneficiários específicos. Portanto, os resultados e os impactos de cada uma precisam ser avaliados e monitorados separadamente e também em conjunto, para observar possíveis efeitos sinérgicos ou até mesmo antagônicos. Além disso, a distribuição dos recursos aplicados apresenta variação entre as modalidades. A modalidade que historicamente contou com maior aporte de recursos foi a compra com doação simultânea, sendo responsável por 82,4% do total aplicado entre 2013 e 2016, seguida do PAA leite e da compra direta, cujos aportes representam, respectivamente, 8,8% e 8,4%, e do PAA sementes, com 0,4% (gráfico 2).

GRÁFICO 2
Distribuição de recursos aportados pelo MDS em cada uma das modalidades (2013-2016)
 (Em %)



Fonte: MDS.
 Elaboração dos autores.

Outro aspecto importante a ser considerado no desafio de avaliar o PAA enquanto política pública é a sua inserção não apenas no âmbito da PNSAN, mas também no âmbito das demais políticas setoriais que se reforçam mutuamente para garantir o direito humano à alimentação adequada (DHAA). Desde sua criação o PAA tornou-se um programa relevante no contexto de várias políticas setoriais, tais como as políticas de desenvolvimento agrário (voltadas ao beneficiário-produtor), de assistência social (voltadas ao beneficiário-consumidor), de educação (correlação com o Programa Nacional de Alimentação Escolar – Pnae) e de saúde (impactos do programa na segurança alimentar e nutricional de consumidores e, conseqüentemente, na sua melhoria da saúde), entre outras. Disto resulta uma complexidade de atores e instituições envolvidas na sua gestão e operacionalização, o que exige um cuidado maior ao se tentar avaliar os resultados do programa, pois seus impactos poderiam ser aferidos no âmbito de cada uma das dimensões relativas a todas as políticas em que exerce efeitos esperados e não esperados. Algumas hipóteses podem ser levantadas com base nas múltiplas dimensões do programa nas diversas políticas setoriais.

No contexto da política de desenvolvimento agrário, por exemplo, o PAA pode estar gerando impactos sobre o produto interno bruto (PIB) dos municípios em que atua, sobre a produção e também a comercialização de alimentos. Pode estar produzindo, também, impactos sobre o fortalecimento das associações e cooperativas de agricultores familiares, ou seja, produzindo transformações sobre os níveis de organização, ampliando e diversificando a produção de alimentos, bem como sobre a própria segurança alimentar e a saúde dos agricultores, na medida em que pode estar ampliando o seu acesso aos alimentos que produzem. Assim como uma possível melhoria do nível associativo dos agricultores familiares poderia, adicionalmente, estar ampliando as possibilidades de que produtores pudessem fornecer alimentos ao Pnae.

Já no que se refere à política de assistência social, sabe-se que a maioria dos equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional (Epsans) operam com algum alimento adquirido via PAA (Brasil, 2015), o que deve estar produzindo impacto no fluxo e na quantidade de alimentos que são distribuídos à população por meio de banco de alimentos, restaurantes populares, cozinhas comunitárias, unidades de apoio à distribuição da agricultura familiar, entre outros. Da mesma forma, os equipamentos da rede direta e indireta da assistência social nos municípios em que o PAA atua podem ter sua dinâmica fortalecida com os alimentos que recebem da modalidade compra com doação simultânea, PAA leite, compra direta ou compra institucional.

Diversos estudos já foram realizados sobre o PAA buscando avaliar os resultados e os possíveis impactos do programa. Em geral, são pesquisas concentradas em pequenas áreas geográficas, que utilizam metodologias qualitativas e analisam o programa sob o ponto de vista de uma política setorial específica, ou, quando situam o programa no seu contexto intersetorial, abordam separadamente determinados temas e problemas específicos relacionados ao programa, tais como o impacto sobre os beneficiários, a participação e o controle social, a gestão e a execução, a formação de mercados para agricultura familiar, entre outros.

A maioria dos estudos aborda o PAA sobre a perspectiva de uma política de desenvolvimento agrário, com ênfase nos aspectos relacionados ao fortalecimento da agricultura familiar.

Sob esta perspectiva, as pesquisas procuram geralmente avaliar os impactos do programa sobre a renda dos agricultores familiares, sua autonomia, formação e acesso a mercados e o fortalecimento da sua capacidade de organização, podendo observar também o seu efeito sobre a diversidade produtiva e o uso de modelos de produção mais sustentáveis. Como exemplo desse tipo de estudo, podemos citar o trabalho de Ghizelini (2010), que pesquisou a contribuição do PAA para a reorganização das formas e estratégias de produção e comercialização dos agricultores familiares em dois municípios no interior de Paraná. Müller (2007), por exemplo, fez um estudo de caso do PAA sob a perspectiva do fortalecimento da agricultura familiar, aplicando o referencial das redes sociais em um estudo de sociologia regional que busca entender a sua construção enquanto política pública específica, com foco nos atores sociais envolvidos.

Alguns estudos consideraram o PAA no contexto de uma política agrícola e de abastecimento, concentrando-se nos possíveis impactos sobre a regulação de preços locais e regionais, bem como sobre o aumento de disponibilidade de alimentos, diversificação da produção e os possíveis reflexos na economia dos municípios. Um exemplo dessa abordagem é a avaliação feita por Delgado, Conceição e Oliveira (2005), ainda no segundo ano de implantação do programa, que considerou as modalidades então vigentes do PAA como instrumentos de política agrícola de apoio à produção e à comercialização e de subvenção ao consumo. O estudo analisou o desenho dos instrumentos operacionais construídos para o programa, apontando algumas correções necessárias para melhorar o seu desempenho.

Para além das abordagens setoriais a partir das quais se pode analisar o PAA, outras questões relevantes relacionam-se ao seu modelo de gestão. Sendo um programa intersetorial, a gestão é atribuição do GGPA, que reúne originalmente seis ministérios,⁵ no qual cada órgão desempenha suas atribuições na concepção, na formulação, na avaliação e no monitoramento do programa. Isto demanda uma capacidade de articulação permanente entre órgãos em cada uma das três esferas federativas de governo e enseja um importante desafio no que diz respeito aos métodos e processos de monitoramento e avaliação do programa. Diferentes órgãos públicos federais gerenciam distintas bases de dados, seja no âmbito da gestão e execução do programa, seja para divulgação dos resultados. Isto também demanda um enorme esforço governamental para garantir eficiência e eficácia das ações nas diferentes modalidades do programa, pela quantidade de atores envolvidos no processo. O fluxo de informações gerenciais e executivas para tomada de decisão é crucial para o sucesso do programa quanto aos resultados esperados. Da mesma forma como o Sisan está estruturado, o PAA requer articulação horizontal e vertical, ou seja, quanto à intersetorialidade e quanto às relações federativas.

Se no âmbito federal, intrinsecamente, a gestão intersetorial já impõe desafios operacionais quanto à sua execução e ao fluxo de informações, pelo porte e pela abrangência do programa, no que diz respeito à sua avaliação, não se pode desconsiderar alguns aspectos que devem ser observados visando avaliar sua eficácia e efetividade. Na esfera da execução e da

5. Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), Ministério do Desenvolvimento Agrário (extinto MDA, agora Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário), Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), Ministério da Fazenda (MF) e Ministério da Educação (MEC).

gestão, uma avaliação adequada requer observância das diferentes funções e atribuições de cada órgão responsável – seja do âmbito federal, seja estadual ou municipal –, já que o programa pode ser executado direta e indiretamente por diferentes órgãos nos entes federados, a depender da modalidade. Essa não é uma tarefa simples; por essa razão, em geral, os estudos que tratam sobre a gestão do PAA abordam o caso de um executor específico, como no trabalho de Oliveira *et al.* (2010), em que os autores fizeram uma análise da gestão do PAA operacionalizado pela Conab no estado do Rio Grande do Norte.

Por fim, é preciso levar em conta a influência das diferenças regionais sobre os resultados e os impactos do PAA, considerando-se a amplitude das disparidades ambientais e socioculturais, além das profundas assimetrias sociais, políticas e econômicas existentes entre as regiões. O modelo de produção agrícola de monocultura em larga escala, voltado à exportação que caracteriza e predomina na região Centro-Oeste, por exemplo, pode implicar diferenças no nível organizativo e na quantidade de agricultores familiares aptos e dentro do perfil estabelecido para os beneficiários-produtores do PAA. As grandes distâncias e as consequentes dificuldades logísticas de transporte, bem como a pouca infraestrutura disponível que caracteriza a região Norte, por exemplo, podem ter influência sobre os indicadores de resultado e sobre o impacto gerado pelo PAA na renda dos produtores, no PIB dos municípios e na segurança alimentar e nutricional de usuários da rede socioassistencial, assim como nas dinâmicas engendradas na rede de Epsans.⁶ É preciso considerar em que medida a injeção de recursos e a ampliação da produção de alimentos, enquanto efeitos do programa, podem estar alterando as dinâmicas de produção-consumo de alimentos e impactando os mercados regionais, considerando os diferentes arranjos econômicos em cada uma das regiões do país.

São poucos os estudos avaliativos existentes sobre o PAA que utilizam bases de dados quantitativas de âmbito nacional. Santos *et al.* (2015) realizaram um estudo deste tipo, no qual analisaram os efeitos da densidade populacional e da proximidade de aglomerados urbanos sobre a quantidade de compras realizadas pelo programa. Os autores mostraram haver diferenças na distribuição das compras entre as regiões, diferenças estas que estão significativamente relacionadas à proximidade de concentrações populacionais, principalmente regiões metropolitanas.

Apesar de já terem se passado quase quinze anos desde a sua criação, o PAA ainda carece de indicadores para monitorar os seus impactos e de estudos de abrangência nacional para avaliá-lo em seus múltiplos aspectos. Isto decorre, em parte, da complexidade do programa, das grandes dimensões do país e das dificuldades de se obter dados quantitativos que possam ser utilizados para esse fim. Entretanto, contribui muito para essa lacuna de avaliação o fato de o PAA não ter ainda um modelo lógico elaborado, o qual possa servir de base para a formulação das perguntas fundamentais a serem respondidas e para a seleção de indicadores de impacto adequados. Portanto, o estudo da teoria do programa seria o primeiro passo para estruturar o seu sistema de avaliação, visando organizar as fontes de informações e as bases de dados existentes e indicar as análises que poderão dar as respostas necessárias para realimentar o seu ciclo de gestão.

6. São considerados Epsans pela Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (Caisan) nacional os bancos de alimentos, as cozinhas comunitárias, as unidades de apoio à agricultura familiar, os restaurantes populares, as feiras livres etc. Também é considerado todo e qualquer equipamento público que produza e forneça alimentos aos seus usuários, como cozinhas de escolas, hospitais, presídios etc.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este texto mostrou a importância da análise teórica do programa para servir de base ao processo de avaliação das políticas públicas, visando gerar estudos mais consistentes e úteis para apoiar os processos de formulação, implementação e gestão dos programas governamentais. A pesquisa avaliativa deve situar o programa adequadamente em seu contexto histórico, político-institucional e sociocultural, delineando devidamente suas dimensões intersetoriais, seja quanto aos resultados e possíveis impactos, seja quanto à efetividade e ao alcance das ações junto a beneficiários e agentes envolvidos face aos seus objetivos, levando-se em conta também as especificidades locais e regionais.

A análise da teoria subjacente ao programa auxilia a entender o contexto e o problema central em torno do qual este foi criado, e também as inflexões e mudanças nas suas concepções gerais ou específicas, as transformações político-institucionais pelas quais passou ao longo do tempo, bem como os reflexos na sua execução e nos seus resultados e impactos. Especialmente no caso de programas intersetoriais e de abrangência interinstitucional e federativa, os quais apresentam vários desafios para a sua avaliação, como exemplificado aqui pelo caso do PAA, a análise teórica aprofundada permite lidar melhor com a complexidade do tema, auxiliar a delinear os estudos de avaliação quantitativa e ajuda a evitar distorções que poderiam advir de um estudo superficial ou parcial do programa.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **Mapasan 2014**: mapeamento de segurança alimentar e nutricional. Brasília: MDS, 2015.
- CASSIOLATO, M.; GUERESI, S. **Como elaborar modelo lógico**: roteiro para formular programas e organizar avaliação. Brasília: Ipea, 2010. (Nota Técnica).
- CHELIMSKY, E. The coming transformations in evaluation. *In*: CHELIMSKY, E.; SHADISH, W. (Eds.). **Evaluation for the 21st century**. Califórnia: Sage Publications, 1997.
- DELGADO, G.; CONCEIÇÃO, J. C.; OLIVEIRA, J. J. **Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA)**. Brasília: Ipea, 2005. (Texto para Discussão, n. 1145).
- GHIZELINI, A. A. M. **Atores sociais, agricultura familiar camponesa e o espaço local**: uma análise a partir do Programa de Aquisição de Alimentos. 2010. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2010.
- GRISA, C. *et al.* Contribuições do Programa de Aquisição de Alimentos à segurança alimentar e nutricional e à criação de mercados para a agricultura familiar. **Revista Agriculturas**, v. 8, n. 3, p. 34-41, 2011.
- IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Avaliação de políticas públicas – guia prático de análise ex ante**. Brasília: Ipea; Casa Civil, 2018.
- JANNUZZI, P. M. Sistema de monitoramento e avaliação de programas sociais: revisitando mitos e recolocando premissas para sua maior efetividade na gestão. **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação**, v. 1, p. 4-27, 2013.

- _____. **Monitoramento e avaliação de programas sociais:** uma introdução aos conceitos e técnicas. Campinas: Alinea, 2016.
- LEJANO, R. P. **Frameworks for policy analysis.** Mergin text and context. New York: Routledge, 2006.
- MARK, M. M.; HENRY, G.; JULNES, G. **Evaluation:** an integrated framework for understanding, guiding and improving policies and programs. San Francisco: Jossey-Bass, 2000.
- MINAYO, M. C. S. Violência: um problema para a saúde dos brasileiros. *In:* BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. **Impacto da violência na saúde dos brasileiros.** Brasília: Ministério da Saúde, 2005. (Série B, Textos Básicos de Saúde).
- MÜLLER, A. L. **A construção das políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil:** o caso do Programa de Aquisição de Alimentos. Porto Alegre: Lume, 2007.
- OLIVEIRA, A. B. *et al.* Uma análise do processo gestor do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): o caso Rio Grande do Norte. **Revista de Políticas Públicas**, v. 14, n. 1, p. 157-171, 2010.
- PAULA, L. A. **Marco teórico sobre avaliação e monitoramento.** [s.l.]: Clad, 2001.
- RODRIGUES, L. Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais. **Aval – Revista Avaliação de Políticas Públicas**, Fortaleza, v. 1, n. 1, p. 7-15, 2008.
- SANTOS, J. R. *et al.* Efeitos da densidade populacional e proximidade de aglomerados urbanos sobre o nível de efetividade do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no Brasil. **Scientia Plena**, v. 11, n. 2, p. 1-11, 2015.
- SERPA, S. M. H. C. **Uma leitura dos usos da avaliação na administração pública no Brasil a partir da caracterização dos sistemas de avaliação de programas governamentais.** 2014. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2014.
- SILVA, J. G.; GROSSI, M. E. D.; FRANÇA, C. G. (Orgs.). **Fome Zero:** a experiência brasileira. Brasília: MDA, 2010.
- VEDUNG, E. Four waves of evaluation diffusion. **Evaluation**, London, v. 16, n. 3, p. 263-277, 2010.
- _____. **Public policy and program evaluation.** New York: Routledge, 2017.

O OBJETIVO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL 6 – ÁGUA E SANEAMENTO: DESAFIOS DA GESTÃO E A BUSCA DE CONVERGÊNCIAS

Luiz Augusto Bronzatto¹
Daniela Nogueira Soares²
Gesmar Rosa dos Santos³
Júlio Issao Kuwajima⁴
Maíra Simões Cucio⁵

1 INTRODUÇÃO

A Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável foi pactuada por 193 países por meio de uma resolução aprovada em setembro de 2015 no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU). Dando continuidade aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs) (United Nations, 2015a), que haviam sido propostos nos anos 2000 para a data-limite de 2015, a nova agenda planetária, composta por um conjunto de dezessete Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e 169 metas, possui como lema “não deixar ninguém para trás” e como horizonte temporal o ano de 2030 (United Nations, 2015b).

A Agenda 2030, além de ser mais abrangente e com elementos que buscam a integração de interpretação dos desafios e das medidas para enfrentá-los, tem sido divulgada como uma tentativa de reduzir *trade-offs* (relações do tipo “perde ou ganha”), embora sem uma teoria que sustente os caminhos de tal redução. Os países têm transformado em leis e estruturas de tomada de decisão para explorar sinergias entre os diferentes ODS na intenção de fazer uma transição para um modo de vida sustentável para todas as nações (Griggs *et al.*, 2013; Le Blanc, 2015; Stafford-Smith *et al.*, 2017).

-
1. Pesquisador no projeto *Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 6 – Água e Saneamento: estudos e proposição de medidas para implementação e monitoramento*, parceria entre Ipea, Agência Nacional de Águas (ANA), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) e Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG).
 2. Pesquisador no projeto *Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 6 – Água e Saneamento: estudos e proposição de medidas para implementação e monitoramento* (Ipea, ANA, Pnud e IPC-IG).
 3. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea.
 4. Pesquisador no projeto *Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 6 – Água e Saneamento: estudos e proposição de medidas para implementação e monitoramento* (Ipea, ANA, Pnud e IPC-IG).
 5. Pesquisador no projeto *Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 6 – Água e Saneamento: estudos e proposição de medidas para implementação e monitoramento* (Ipea, ANA, Pnud e IPC-IG).

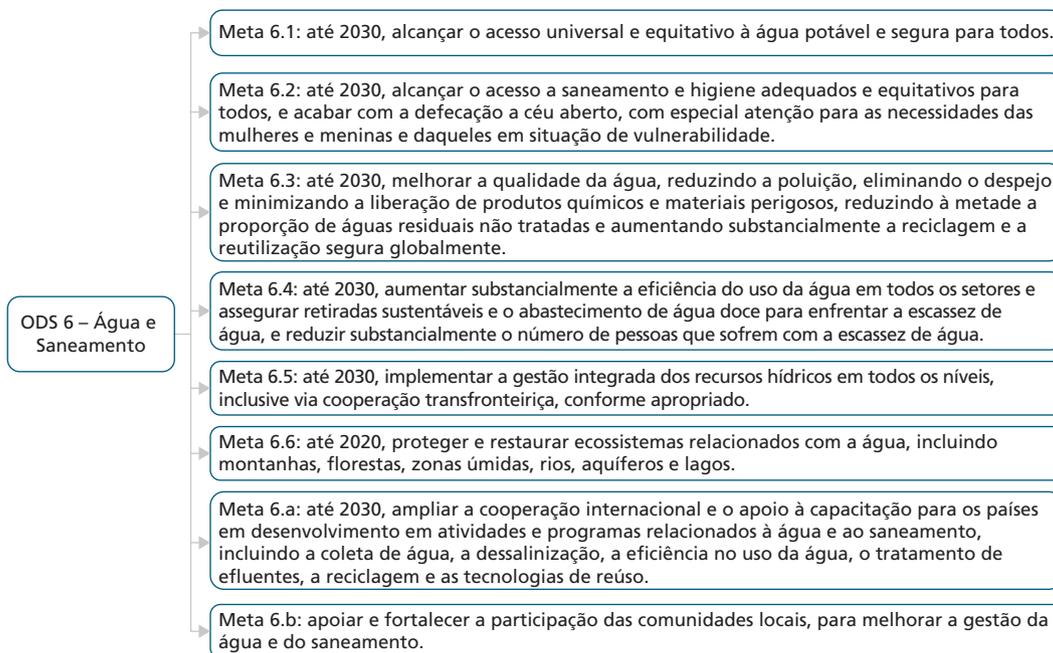
Segundo Le Blanc (2015) e Stafford-Smith *et al.* (2017), o fato de os ODS integrarem aspectos sociais, econômicos e ambientais leva a uma dependência maior de esforços de diferentes tipos de atores (governo, sociedade civil, indústria, agricultura e sistema financeiro) e de diferentes escalas (desde local até nacional).

Outro aspecto que diferencia os ODS de outros acordos estabelecidos no âmbito da temática do desenvolvimento sustentável refere-se ao fato de essa agenda não ter efeito juridicamente vinculativo, ou seja, não se pretendeu conceber força jurídica aos ODS e, desta forma, os Estados signatários não têm a obrigação de considerá-los com força de lei em seus sistemas legais (Biermann, Kanie e Kim, 2017). Os países têm criado estruturas de governança, como fez o Brasil, por meio do Decreto nº 8.892/2016, continuando as ações de governo orientadas pela legislação vigente.

Ainda de acordo com Biermann, Kanie e Kim (2017), a nova abordagem de governança, por meio de metas, concede margem de manobra para escolhas e preferências de cada país, comum grau de liberdade para que os governos determinem suas próprias ambições de implementação dos objetivos. Por esta razão, autores como Biermann, Kanie e Kim (2017) e Young (2017) apontam que o sucesso da governança por metas depende da formalização de compromissos em nível nacional e da concretização dos ODS por meio de indicadores adequados.

Neste contexto o ODS 6 é um bom exemplo da complexidade de adequações e do longo caminho que o país deve percorrer nas questões relacionadas à água e ao saneamento. Este ODS conta com oito metas, sendo as duas últimas mais ligadas aos meios necessários ao atingimento das demais, conforme descrito na figura 1.

FIGURA 1
Metas do ODS 6



Fonte: United Nations (2015 b).

Ao se observar esse conjunto de metas, a complexidade do ODS 6 é evidenciada pela diversidade de temas envolvidos, tais como: universalização do acesso à água potável e ao saneamento; vulnerabilidade social e questões de gênero, conservação dos ecossistemas/mananciais; controle da poluição; gestão integrada e gestão transfronteiriça dos recursos hídricos; cooperação internacional e apoio à capacitação para países em desenvolvimento e participação cidadã na gestão das águas. A implementação torna-se ainda mais desafiadora em função das desigualdades socioeconômicas, regionais e intrarregionais existentes no Brasil, as quais são potencializadas face ao contexto das variações ou de mudanças climáticas.

Feita essa breve introdução, destaca-se que o objetivo deste texto é fazer uma reflexão sobre alguns dos desafios da gestão da água que podem postergar o alcance de parte das metas do ODS 6, bem como levantar hipóteses e evidências sobre possíveis causas desses desafios.

A contribuição deste ensaio para o debate situa-se no fato de que, costumeiramente, os trabalhos tratam os desafios da gestão da água apenas no âmbito do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (Singreh), deixando de abordar aspectos de grande relevância em outros âmbitos. Neste texto tenta-se abordar outras questões fora do Singreh, sem deixar de reconhecer a sua centralidade na estrutura de gestão da água no Brasil.

2 A LEI DE RECURSOS HÍDRICOS

A Lei nº 9.433, de 8 janeiro de 1997, conhecida como Lei das Águas, instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) e criou o Singreh (Brasil, 1997). Esta lei é considerada um marco legal arrojado, como se viu nos debates do 8º Fórum Mundial da Água, haja vista os variados pressupostos que a alicerça, como a fundamentação da água como um bem público e um recurso natural e limitado, dotado de valor econômico. Além disso, a lei indica o consumo humano e a dessedentação animal como usos prioritários; adota os conceitos dos usos múltiplos da água e da bacia hidrográfica (como unidade territorial – geoambiental) para a gestão dos recursos hídricos; e ainda considera a descentralização e a participação como meios fundamentais para a gestão das águas.

A citada política apresenta, em seus objetivos, um olhar geracional, haja vista a assertiva de assegurar, à atual e às futuras gerações, a necessária disponibilidade de água, considerando os padrões de qualidade. Também demonstra a necessária aproximação com os pressupostos do desenvolvimento sustentável e a preocupação com a prevenção e a defesa dos chamados eventos hidrológicos críticos (secas e enchentes).

Outras características da PNRH, descritas em suas diretrizes, referem-se à não dissociação dos aspectos de qualidade e de quantidade na gestão dos recursos hídricos; à adequação da gestão de recursos hídricos às diversidades físicas, bióticas, demográficas, econômicas, sociais e culturais das diversas regiões do país; à integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental; à articulação do planejamento de recursos hídricos com o dos setores usuários e com os planejamentos regionais, estadual e nacional; à articulação da gestão de recursos hídricos com a do uso dos solos; e à integração da gestão das bacias hidrográficas com a dos sistemas estuarinos e das zonas costeiras. A previsão de Comitês de Bacia Hidrográfica (CBHs), com participação da sociedade e com poder deliberativo na sua região, é também um importante avanço institucional.

Na parte operacional, a PNRH está alicerçada por um conjunto de cinco instrumentos,⁶ distintos e interdependentes, sendo estes: *i*) os planos de recursos hídricos; *ii*) o enquadramento dos corpos de água em classes, segundo os usos preponderantes da água; *iii*) a outorga dos direitos de uso de recursos hídricos; *iv*) a cobrança pelo uso de recursos hídricos; e *v*) o sistema de informações sobre recursos hídricos.

Outra característica marcante no contexto da gestão dos recursos hídricos no Brasil refere-se à dupla dominialidade das águas (União e estados), apontada na Constituição Federal (CF) de 1988 (Artigos 20 e 26) (Brasil, 1988). Assim, constitucionalmente, há rios de domínio da União e dos estados, algo que eleva a complexidade da gestão de recursos hídricos. Vale apontar que as águas subterrâneas, segundo a CF, pertencem exclusivamente aos estados da Federação. A gestão dos recursos hídricos conta com 223 CBHs espalhados pelo território nacional, segundo dados da Agência Nacional de Águas (ANA, 2017).

O Singreh configura-se um conjunto de órgãos e de colegiados, que envolve: o Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), a Secretaria de Recursos Hídricos e Qualidade Ambiental do Ministério do Meio Ambiente (SRHQ/MMA), a ANA, os Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos (CERHs), os órgãos gestores de recursos hídricos estaduais (entidades estaduais), os CBHs e as Agências de Água. De acordo com a citada lei, este sistema, em que se coloca em prática a gestão participativa dos usos múltiplos da água, visa aos seguintes objetivos: *i*) coordenar a gestão integrada das águas; *ii*) arbitrar administrativamente os conflitos relacionados aos recursos hídricos; *iii*) planejar, regular e controlar o uso, bem como a recuperação dos corpos d'água; e *iv*) promover a cobrança pelo uso da água.

3 BAIXA EFETIVIDADE DO SINGREH: APONTAMENTOS E HIPÓTESES

Transcorridos 21 anos desde a promulgação da Lei nº 9.433, observam-se variadas lacunas que devem ser enfrentadas para maior efetividade da PNRH. A seguir são destacadas algumas dessas questões que ficaram ainda mais evidentes durante o período da crise hídrica vivida em várias regiões do país entre 2012 e 2017.

3.1 Fragmentação com baixo grau de coordenação de ações na gestão da água

Tendo em vista sua natureza transversal, a gestão da água demanda um enfoque sistêmico que contemple a água como recurso em torno do qual se configura uma variedade de práticas sociais e interesses múltiplos, cuja articulação demanda uma gestão integrada e inclusiva. Todavia, há uma fragmentação de ações governamentais caracterizadas por baixos níveis de coordenação na implementação e no monitoramento, distribuídas em uma multiplicidade de órgãos como o MMA (incluindo a ANA), o Ministério da Integração Nacional (MI) – Secretaria de Infraestrutura Hídrica, Secretaria de Desenvolvimento Regional, Secretaria de Irrigação, Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba, Departamento Nacional de Obras contra as Secas –, o Ministério das Cidades (MCidades) – Secretaria Nacional de Saneamento –, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) e a Casa Civil da Presidência da República – Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário –, entre outros, no âmbito de estados e municípios.

6. A compensação a municípios configura-se em um outro instrumento da política, porém se encontra vetada pelo Artigo 24 da Lei nº 9.433/1997.

3.2 Fragilidades dos sistemas estaduais de gerenciamento de recursos hídricos

Este aspecto, de quase consenso no debate, e que se manifesta em falta de pessoal, de infraestrutura e outros recursos de gestão, impacta o avanço da gestão compartilhada de recursos hídricos. Dados fornecidos por nove estados para o I Seminário Avaliativo do Programa Progestão⁷ (realizado pela ANA, em 2015) apontam que: parte dos estados envolvidos não possui sequer quadros concursados para atuar nas estruturas formais, destinados aos processos de gerenciamento das águas, e conta somente com técnicos cedidos de outros órgãos, com cargos comissionados ou estagiários. Alguns estados aguardam há anos a aprovação de concursos públicos pelas instâncias decisórias. No seminário supracitado, vários representantes dos estados citaram ainda que a estrutura física dos órgãos gestores está aquém das necessidades para o desenvolvimento dos trabalhos de forma efetiva, assim como os recursos financeiros destinados ao gerenciamento dos recursos hídricos.

Tais fragilidades materializam-se nos processos de gestão, como na demora na emissão da outorga pelo uso da água (há estados que possuem mais de 10 mil processos de outorgas aguardando análise), na emissão da outorga desprovida de análise técnica minuciosa, no estabelecimento de bancos de dados com informações inconsistentes, entre outras questões. Um indicador sobre a fragilidade dos sistemas estaduais está no fato de a ANA delegar a poucos estados da Federação algumas de suas atribuições.

Portanto, o fortalecimento desses órgãos gestores configura-se de central importância para se colocar em prática o compartilhamento e a descentralização da gestão de recursos hídricos no país, já havendo a possibilidade de a ANA delegar a esses órgãos (desde que fortalecidos e não submetidos a atos discricionários de gestores que possam desvirtuar a sua finalidade) um conjunto de atribuições que leve à gestão compartilhada de rios, como, por exemplo, a análise técnica e o fornecimento da outorga pelo uso da água.

3.3 Baixo envolvimento dos municípios na gestão de recursos hídricos

Conforme acenado anteriormente, a base legal que constitui a PNRH define o duplo domínio das águas (federal e estadual) e a bacia hidrográfica como o território para a gestão de recursos hídricos. De certa forma, esses pressupostos elevam a complexidade no envolvimento municipal na gestão das águas, embora a participação desse ente federativo caracterize-se de suma importância, haja vista que a bacia hidrográfica configura-se território e os municípios são os responsáveis legais pelo planejamento e pela fiscalização do uso e da ocupação dos solos, o que tende a impactar a qualidade das águas. Além disso, os municípios possuem a titularidade dos serviços de saneamento, sendo que a qualidade das águas em grande parte dos rios nacionais é fortemente impactada pelo lançamento da carga orgânica (esgoto) sem tratamento adequado. Algumas estratégias para o envolvimento dos municípios são adotadas. No Singreh, a exemplo da participação formal de representantes desse ente federativo na composição de alguns Comitês de Bacia.⁸ Entretanto, deve-se buscar melhor compreender sobre as reais motivações que dificultam ou levam a esta participação, considerando, entre outras questões, o acesso aos recursos da cobrança pelo uso da água e a importância de ampliar a articulação e o envolvimento na gestão da água para impulsionar processos de desenvolvimento.

7. Mais informações em: <<https://goo.gl/mXnzKR>>. Acesso em: 10 abr. 2018.

8. No Comitê de Bacia do rio dos Sinos preza-se, inclusive, a participação de representantes do Poder Legislativo municipal.

3.4 Baixa articulação da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental

A integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental, apesar de se configurar uma diretriz da PNRH, ainda é pouco exercitada no Singreh. Na região Norte do país, dadas as suas peculiaridades socioambientais, os estados do Acre e do Amazonas incluíram em suas legislações de recursos hídricos, respectivamente Lei nº 1.500/2003 (Acre, 2003) e Lei nº 3.167/2007 (Amazonas, 2007), alguns instrumentos da gestão ambiental, tais como: o zoneamento ecológico-econômico (ZEE) (Acre e Amazonas); a educação ambiental (Acre); o Plano Estadual de Meio Ambiente (Acre); o Plano Ambiental Estadual (Amazonas); o Fundo Especial de Meio Ambiente (Acre); e a avaliação de impactos ambientais (Acre). Entretanto, em nível nacional, essas tentativas de aproximação ainda são demasiadamente incipientes, com poucos avanços, embora de salutar importância para a recuperação/conservação das bacias hidrográficas.

3.5 Gargalos da gestão participativa

Uma das grandes novidades aportadas pelo novo ordenamento jurídico trazido pela CF foi o princípio da gestão descentralizada e participativa das políticas públicas. No que concerne à gestão de recursos hídricos, a Lei nº 9.433/1997 traz esse princípio como um de seus fundamentos. A descentralização da gestão de recursos hídricos com empoderamento da participação social passa pela existência de processos e mecanismos que reconheçam as reivindicações pautadas pelos vários setores da sociedade, seja pelo conflito social e pela água, seja pela via da representação política. Todavia, nossa estrutura de governança das águas padece dos mesmos gargalos encontrados para a consecução da participação cidadã em outros setores, como a fragilidade (de qualificação e de infraestrutura) da participação da sociedade civil, a baixa representação e representatividade de determinados setores menos organizados, a reprodução de estruturas de poder locais/setoriais e a pouca efetividade de mecanismos para combater esses desvios da participação da gestão participativa. Em parte, tal situação deve-se também ao elevado número de representantes do poder público nos Conselhos de Recursos Hídricos. Ademais, há processos equivocados, como a possibilidade de governo e empresários votarem a forma como a sociedade civil deve eleger os seus representantes.

3.6 Baixa representação e enfraquecimento dos órgãos colegiados do Singreh

O Singreh caracteriza-se por apresentar em sua estrutura organismos colegiados (Conselhos e Comitês de Bacia) que envolvem representantes do poder público, dos usuários e da sociedade civil, com atribuições deliberativas no tocante à gestão de recursos hídricos. Entretanto, passados mais de vinte anos da promulgação da PNRH, observa-se uma baixa representação nesses colegiados, o que resulta em enfraquecimento de suas decisões e ações.

Sobre este tema, Barbosa, Hanai e Silva (2016), ao analisarem a participação, a representação e a representatividade nos Comitês de Bacia, concluem, por meio de critérios como o de escolha dos representantes, que permitem questionar a legitimidade da representação dos segmentos que atuam nesses espaços colegiados. Contudo, fica a dúvida de por que os setores de maior poder econômico, que são também os mais bem preparados, e da mesma forma o setor público, que conta com maior número de representantes, não tomam medidas mais convergentes com a coordenação de ações em torno da sustentabilidade e da gestão integrada da água e do meio ambiente.

Em consideração ao CNRH, observa-se que grande parte dos assentos é ocupada por representantes titulares de instituições do governo federal (40%), algo que leva a indagar se o conselho em questão pode ser considerado um colegiado de fato convergente com a gestão compartilhada, ou se configura uma instância de deliberação do governo federal com representações de minorias. Um conselho nacional deve abrir espaço para maior representação dos estados da Federação (atualmente, 21% dos assentos do CNRH são ocupados pelos conselhos estaduais), bem como dos usuários (atualmente com 26% dos assentos do CNRH) e da sociedade civil (ocupando apenas 13% das vagas). Essas questões são centrais para que o conceito de participação institucional no desenvolvimento de políticas seja colocado em prática.

3.7 Desequilíbrios na sustentabilidade financeira do Singreh

Para se colocar em prática os pressupostos da PNRH, há a necessidade de garantia de recursos financeiros não contingenciáveis para a implantação das diversas ações de gerenciamento, incluindo a operacionalização dos instrumentos de gestão da água e o suporte aos colegiados. Entretanto, observa-se, especialmente nos sistemas estaduais, que os recursos são insuficientes, conforme apontado durante o I Seminário de Avaliação do Progestão, anteriormente citado, além de passíveis de contingenciamento, algo que vem sendo praticado com maior frequência dada a atual crise financeira dos estados.

A ANA, por sua vez, possui uma situação privilegiada no sistema, haja vista que os recursos financeiros a ela destinados advêm, principalmente, da compensação financeira pela utilização dos recursos hídricos para a geração de energia elétrica. De acordo com a Lei nº 9.984/2000, que criou a ANA (Brasil, 2000), esta compensação, paga pelos concessionários de geração de energia, equivale a 6,75% do valor da energia produzida no país, sendo 6% destinados aos estados, aos municípios e ao Distrito Federal (por abrigarem instalações de usinas hidrelétricas com potência superior a 30 MW ou por serem atingidos pelas águas represadas), e, também, a órgãos da administração pública da União. O restante, equivalente a 0,75%, é destinado ao MMA, para aplicação na implementação da PNRH e do Singreh.

Se, por um lado, essa garantia de recurso financeiro firme faz com que o país possua uma agência executiva forte para o gerenciamento de recursos hídricos, por outro leva à possibilidade do estabelecimento de uma relativa superestrutura no Singreh, haja vista a grande diferença entre a ANA (considerando sua base de recursos físicos, humanos, financeiros e políticos) e a maioria dos órgãos gestores.

A cobrança pelo uso da água, instrumento da PNRH, configura-se alternativa para a manutenção do Singreh. Entretanto, os preços públicos e as correções monetárias associados são contestados em grande parte das bacias em que tal instrumento foi instituído.

Os fundos estaduais de recursos hídricos representam mais uma alternativa para a sustentabilidade financeira; entretanto, observa-se a necessidade de estudos aprofundados para avaliar se ocorre demasiada burocracia para o pleito e o acesso a tais recursos, bem como se há a captura dos recursos não empenhados para o chamado caixa único dos estados, a fim de, entre outros aspectos, colaborar para o superávit fiscal. Vale ainda ressaltar que os mecanismos e os instrumentos de aporte financeiro à gestão são comumente praticados sem o devido planejamento, algo que tende a levar, por exemplo, ao estabelecimento de metas de gestão incompatíveis com a estrutura de financiamento existente.

3.8 Outros aspectos para reflexão

Embora os mencionados instrumentos da Lei das Águas estejam previstos desde 1997, eles se encontram parcialmente implementados no território nacional. Isto contribuiu, de certa forma, para acentuar as diferenças regionais do país, já que as regiões mais vulneráveis e que mais precisam de ganhos institucionais são justamente as que estão mais atrasadas na implementação destes instrumentos.

4 AÇÕES EM PRÁTICA VISANDO SUPERAR AS DIFICULDADES NO SINGREH

Em que pese as dificuldades acima descritas para se colocar em prática todo o potencial do Singreh, há ações desenvolvidas, tais como:

- Programa de Consolidação do Pacto Nacional pela Gestão das Águas (Progestão), que: baseia-se no princípio do pagamento por alcance de metas, a partir da adesão voluntária das Unidades da Federação. É desenvolvido pela Agência Nacional de Águas (ANA) em apoio aos Sistemas Estaduais de Gerenciamento de Recursos Hídricos (Segrehs) que integram o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (Singreh), tendo como objetivos: promover a efetiva articulação entre os processos de gestão das águas e de regulação dos seus usos, conduzidos nas esferas nacional e estadual; e fortalecer o modelo brasileiro de governança das águas, integrado, descentralizado e participativo (Brasil, 2016).
- Programa Produtor de Água. Desenvolvido também pela ANA, o programa adota como referência o princípio do pagamento por serviços ambientais, e do provedor-recebedor que prevê a bonificação dos usuários que geram externalidades positivas em bacias hidrográficas, proporcionadas por meio da adoção de práticas conservacionistas de solo e água, especialmente;
- capacitação para a gestão das águas. A ANA vem desenvolvendo uma série de ações formativas e de capacitação de públicos plurais (membros de CBH, técnicos de órgãos gestores, profissionais com atuação em ONGs, acadêmicos, entre outros). Há cursos que são ofertados a distância, presenciais e do tipo misto. Vale citar a experiência do chamado Desenvolve RH, pensado na formação das pessoas a partir de suas competências;
- manutenção da rede hidrometeorológica nacional. Tendo em vista a necessidade de consistir e manter uma série de informações para a gestão das águas, a manutenção da rede hidrometeorológica nacional, realizada pela ANA, configura-se uma ação estratégica. Dados disponíveis no sítio eletrônico⁹ da agência apontam que a rede congrega mais de 2.700 pontos pluviométricos e 1.900 postos fluviométricos que permitem avaliar adequadamente os aspectos associados ao gerenciamento da quantidade de água.

9. Mais informações em: <<https://goo.gl/9jaemz>>. Acesso em: 11 abr. 2018.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS SOBRE A ARTICULAÇÃO DAS POLÍTICAS EM TORNO DO ODS 6

Primeiramente, cabe o registro de que se ergue no Brasil um consenso no âmbito de governos, especialistas e representantes da sociedade civil, nos foros de debate, de que, para se alcançar as metas estabelecidas nos ODS, requer-se um amplo esforço de todas as esferas de governo e da sociedade. Ressalta-se também o quanto é importante o envolvimento das organizações não governamentais e de atores da iniciativa privada (trabalhadores e patronato), articulados por meio de um processo coeso de organização e governança. Esse esforço organizativo deve refletir nas ações a serem estabelecidas, que, por sua vez, devem se encontrar ancoradas em políticas públicas.

Nesse sentido, para o alcance do ODS 6, destacam-se duas políticas públicas, quais sejam: a PNRH e a relacionada ao saneamento básico (que será analisada em outro *paper* específico). Ademais, nas regiões em que estes instrumentos já estão implementados observa-se, também, uma necessidade de atualização de aspectos destes instrumentos para garantir o gerenciamento integrado da água.

As metas para o ODS 6, além de serem um desafio nacional para a promoção de um modo de vida sustentável, devem ser encaradas como uma oportunidade para a erradicação da pobreza e a diminuição das disparidades sociais, por meio da promoção de serviços de saneamento que, por sua vez, tende a ampliar a qualidade ambiental dos recursos hídricos no Brasil. É amplamente conhecida a disparidade de cobertura de saneamento entre as áreas rurais e urbanas e entre as diferentes regiões do país. Esta questão, assim como a gestão ambiental como um todo, tem ficado à margem das ações concretas de gestão de recursos hídricos. A perspectiva de gestão planejada e integrada que vem com os ODS pode ser uma grande oportunidade de se alterar essa prática.

Um aspecto salutar para concatenar as agendas e alguns instrumentos de ambas as políticas citadas refere-se à definição da unidade territorial de planejamento, sendo que a bacia hidrográfica (uma unidade geoambiental) apresenta vantagens significativas.

A melhor articulação entre os planos municipais de saneamento e os de bacia hidrográfica, apesar das diferenças de escalas, pode clarificar a agenda de investimentos, sendo que os recursos da cobrança pelo uso da água podem ser utilizados, desde que aprovada a ideia no CBH, para a elaboração de projetos aos municípios, especialmente daqueles desprovidos de base técnica ou de recursos.

Vale ainda mencionar a necessidade de pesquisar a fundo novos modelos de agências de saneamento e de gestão de recursos hídricos que estão sendo criadas no Brasil. Em todos os casos elas são voltadas para a gestão de bacias hidrográficas, especialmente as estaduais. Porém, há de se debater também a ampliação das ações dessas agências para o âmbito interestadual, em que a articulação, envolvendo a União, os estados e os municípios, apresenta maior complexidade.

As questões elencadas neste ensaio apontam parte do desafio em relação à implementação e ao monitoramento do ODS 6. Elas serão aprofundadas por meio de pesquisa específica com o intuito de trazer elementos e recomendações visando ao avanço articulado da gestão de recursos hídricos e do saneamento no país.

REFERÊNCIAS

- ACRE. Lei nº 1.500, de 15 de julho de 2003. Institui a Política Estadual de Recursos Hídricos, cria o Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos do estado do Acre, dispõe sobre infrações e penalidades aplicáveis e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Acre**, Rio Branco, 2003.
- AMAZONAS. Lei nº 3.167, de 28 de agosto de 2007. Reformula as normas disciplinadoras da Política Estadual de Recursos Hídricos e do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos, e estabelece outras providências. **Diário Oficial do Estado do Amazonas**, Manaus, 2007.
- ANA – AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS. **Conjuntura dos recursos hídricos no Brasil 2017**: relatório pleno. Brasília: ANA, 2017.
- BARBOSA, Flávia Darre; HANAI, Frederico Yuri; SILVA, Paulo Augusto Romera. Participação, representação e representatividade no processo de tomada de decisão em Comitês de Bacia Hidrográfica: conceitos, reflexões e discussões. **Sustentabilidade em Debate**, v. 7, n. 3, p. 34-36, 2016.
- BIERMANN, Frank; KANIE, Norichika; KIM, Rakhyun. Global governance by goal-setting: the novel approach of the UN Sustainable Development Goals. **Current Opinion in Environmental Sustainability**, v. 26-27, p. 26-31, 2017.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.
- _____. Lei nº 9.443, de 8 de janeiro de 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a lei. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1997.
- _____. Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000. Dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Águas – ANA, entidade federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e de coordenação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2000.
- _____. **Programa de Consolidação do Pacto Nacional pela Gestão das Águas**: apresentação. Brasília: ANA, 2016. Disponível em: < <https://goo.gl/fmMUF5>>. Acesso em: 6 maio 2018.
- GRIGGS, David *et al.* Policy: sustainable development goals for people and planet. **Nature**, v. 495, p. 305-307, 2013.
- LE BLANC, David. Towards integration at last? The sustainable development goals as a network of targets. **Sustainable Development**, v. 23, n. 10, p. 176-187, 2015.
- STAFFORD-SMITH, Mark *et al.* Integration: the key to implementing the sustainable development goals. **Sustainability Science**, v. 12, n. 6, p. 911-919, 2017.
- UNITED NATIONS. **The Millennium Development Goals Report 2015**. New York: United Nations, 2015a.
- _____. **Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development**. New York: UN General Assembly, 2015b.
- YOUNG, Oran R. Conceptualization: goal setting as a strategy for earth system governance. *In*: KANIE, Norichika; BIERMANN, Frank (Eds.). **Governing through goals: sustainable development goals as governance innovation**. Massachusetts; London: The MIT Press, 2017.

OPINIÃO

OS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E A IMPLANTAÇÃO DA AGENDA 2030 NO BRASIL

Henrique Villa da Costa Ferreira¹

1 INTRODUÇÃO

No lançamento da Agenda dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), em setembro de 2015, o secretário-geral da Organização das Nações Unidas (ONU), Ban Ki-moon, parabenizou todos os países pela disposição na construção da nova agenda mundial de desenvolvimento, afirmando que se tratava de uma “agenda universal, transformadora e integrada, que anuncia um ponto decisivo para nosso mundo”.² A Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável é resultado de uma construção coletiva com início na conferência Rio+20, realizada no Rio de Janeiro em 2012. Adotada pelo Brasil e por outros 192 Estados-membros da ONU, o documento *Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável*³ define a estratégia mundial para os próximos quinze anos, sendo, mais do que um compromisso com a ONU, uma oportunidade para o país se organizar melhor e entregar à população brasileira um conjunto de iniciativas estruturantes e transformadoras.

2 SOBRE A AGENDA 2030 GLOBAL

Composta por dezessete objetivos, 169 metas e 241 indicadores, a Agenda reflete um conjunto de temas que são fundamentais para os governos de uma maneira geral, e para a sociedade em particular, como: mudanças climáticas, produção e consumo consciente, inovação produtiva e social, infraestrutura e cidades sustentáveis, trabalho decente, crescimento econômico, paz e justiça, combate à fome e à pobreza, bem como diversos outros temas de cunho social, econômico, ambiental e institucional.

1. Secretário Nacional de Articulação Social da Secretaria de Governo da Presidência da República (PR) e servidor público federal cedido pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Doutor em sociologia pela Universidade de Brasília (UnB).

2. ONU: países chegam a um acordo sobre nova agenda de desenvolvimento pós-2015. *ONU BR*, 3 ago. 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/qrzKxR>>. Acesso em: 14 maio 2018.

3. Disponível em: <<https://goo.gl/XewLRo>>. Acesso em: 6 maio 2018.

A Agenda ODS sucede ao ciclo dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs) (2000 a 2015), em que o Brasil tornou-se referência mundial pelo cumprimento das metas, ganhando papel de destaque na ONU e credibilidade na fase de negociação desta nova Agenda. Mais que um protocolo internacional, ou compromisso assumido pelo país, a Agenda 2030 constitui uma plataforma norteadora de políticas públicas, uma ferramenta de planejamento e de gestão e oportunidade inigualável de avanço da sociedade brasileira ao encontro de uma nação mais justa, solidária e próspera.

3 A AGENDA 2030 NO BRASIL

O Estado brasileiro, em geral, e o governo federal, em particular, reconhecem que o desafio dos objetivos estabelecidos para o alcance das metas vai ao encontro do que se pretende entregar à sociedade brasileira em 2030, como a erradicação da pobreza, a redução das desigualdades regionais e de gênero, a redução da emissão de gases que causam o efeito estufa, o bem-estar além do atendimento tradicional da saúde, a educação de qualidade e convergente com as novas tendências mundiais, o crescimento econômico incluído, a geração de trabalho e emprego, a produção e o consumo consciente e outros, como requisitos indispensáveis para o desenvolvimento sustentável.

Esse esforço requer ações conjuntas para a promoção de novas políticas públicas e o aprimoramento das já existentes. Requer a criação de vínculos de natureza integrada entre os órgãos de governo e a sociedade civil, fator da maior importância para assegurar que o propósito da nova Agenda, expresso nas 169 metas, seja efetivamente alcançado. Obriga o Brasil a fazer mais, a cooperar mais, a convergir políticas públicas para os territórios e a atuar de forma integrada – implica, portanto, substancial mudança de paradigma da gestão pública brasileira.

Requer ainda um olhar apurado para o que ocorrerá nos estados e municípios brasileiros, pois é ali que o processo do desenvolvimento sustentável se realiza, se estabelece, e ocorre de forma pragmática. A Agenda dos ODS para os governos subnacionais demanda, por exemplo, um esforço robusto de planejamento, bem como de capacitação de gestores públicos e lideranças locais.

Da mesma forma, a plena recuperação do vigor da economia brasileira que vai nos propiciar condições de retomada do crescimento econômico com equilíbrio das contas, que resulte na melhoria da vida de todos em sintonia com regras de utilização sustentável da nossa invejável base de recursos naturais, é *sine qua non* para isso. O Brasil não terá oportunidade de sucesso se nossa economia não estiver baseada em princípios de estabilidade fiscal, sustentabilidade socioambiental e crescimento econômico inclusivo.

O sucesso da implantação da Agenda 2030 depende, também, de uma boa governança e do engajamento de todos os setores da sociedade. Não por outra razão, o presidente da República assinou o Decreto nº 8.892, em 31 de outubro de 2016, instituindo a Comissão Nacional para os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (CNODS). Trata-se de uma instância consultiva e paritária que reúne dezesseis representantes, oriundos dos governos federal, estadual e municipal e também de diversos segmentos da sociedade civil (coletivos do terceiro setor, setor produtivo e instituições de ensino e pesquisa) empenhados na implantação dos ODS no país.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Agenda 2030 é um processo de construção coletiva e um desejo comum. A contribuição de todos ao esforço global fortalecerá o compromisso internacional assumido e colocará o Brasil em outro patamar civilizatório em 2030. É um plano de ação para as pessoas, para o planeta e para a prosperidade humana, fundamentada em princípios que buscam fortalecer a paz universal e a liberdade. Com base em espírito de solidariedade reforçada, concentrada em especial nas demandas das camadas da população mais pobres, excluídas e vulneráveis, existe real possibilidade de transformações profundas no país ao encontro do desenvolvimento que se almeja. A expressão “ninguém deve ser deixado para trás” encerra de forma contundente o que se pretende alcançar com os ODS.

NOTAS DE PESQUISA

AVALIAÇÃO DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS

Regina Helena Rosa Sambuichi¹

Ricardo da Silva Kaminski²

Iracema Ferreira de Moura³

Elisangela Sanches Januario⁴

1 INTRODUÇÃO

O desenvolvimento das políticas públicas pode ser compreendido como um ciclo, com três etapas principais: formulação, implementação e avaliação. A avaliação é considerada uma etapa importante no ciclo das políticas públicas, servindo para subsidiar os formuladores e os gestores na tomada de decisão quanto à política, além de contribuir também para melhorar a transparência do setor público e auxiliar a prestação de contas das ações desenvolvidas pelo governo perante a sociedade (Costa e Castanhar, 2003). É na avaliação que são mensurados e analisados os resultados e os efeitos produzidos na sociedade pelas políticas públicas, especialmente no que diz respeito às realizações obtidas e às consequências previstas e não previstas (Saravia, 2006). Ao subsidiar a formulação de novas ações e o melhoramento da sua implementação, a avaliação realimenta o processo, renovando o ciclo das políticas.

A implantação de sistemas de avaliação tem sido incentivada por organismos internacionais como forma de modernizar a gestão pública nos países em desenvolvimento (Faria, 2005). No Brasil, porém, ainda não existe uma cultura institucional de avaliação de políticas e programas governamentais bem estabelecida no âmbito da administração pública (Garcia, 2001). As práticas avaliativas ainda são pouco institucionalizadas, sendo comprometidas pelas deficiências observadas na implementação dos programas (Serpa, 2014).

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) foi instituído em 2003, por meio do Artigo 19 da Lei nº 10.696, com a “finalidade de incentivar a agricultura familiar, compreendendo ações vinculadas à distribuição de produtos agropecuários para pessoas em situação de

1. Técnica de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea.

2. Pesquisador no Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Dirur do Ipea.

3. Analista técnica de políticas sociais do Ministério da Saúde (MS).

4. Especialista em políticas públicas e gestão governamental do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS).

insegurança alimentar e à formação de estoques estratégicos” (Brasil, 2003). É considerado um programa estruturante no âmbito da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), sendo um instrumento de fomento à produção de alimentos com vistas a promover a segurança alimentar da população brasileira, principalmente dos seus segmentos mais vulneráveis (Brasil, 2013).

Ao longo de seus quatorze anos de existência, o PAA tem sido objeto de vários estudos e avaliações, em sua maioria estudos de caso, de pequena abrangência geográfica, os quais têm apontado vários efeitos positivos do programa e também diversos entraves e problemas a serem resolvidos para melhorar o seu processo de execução (Sambuichi *et al.*, 2014). Como parte do ciclo de gestão do PAA, foi implantada, pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), órgão responsável por sua gestão, uma rotina de monitoramento para avaliar a eficiência na execução do programa, o que tem auxiliado no suporte às decisões relacionadas ao aprimoramento da sua operacionalização. Entretanto, foi identificada internamente, e reforçada pelos órgãos externos de controle, a necessidade de avançar no processo de estruturação do sistema de avaliação do programa, pois este ainda carece de indicadores para monitorar os seus resultados efetivos, o que ainda não permitiu a realização de uma avaliação mais consistente da sua efetividade e o dimensionamento dos seus reais impactos sobre os problemas que motivaram a sua formulação.

Com vistas a apoiar o MDS no processo de planejamento e monitoramento do novo ciclo de implementação do programa, foi iniciado pelo Ipea um estudo com o objetivo de realizar uma avaliação mais abrangente do PAA e propor uma carteira de indicadores para monitoramento da sua eficácia e efetividade, com foco tanto nos beneficiários-fornecedores (agricultores familiares) quanto nos beneficiários-consumidores (pessoas em situação de insegurança alimentar e entidades que recebem alimentos).

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA E PLANEJAMENTO METODOLÓGICO

Os estudos de avaliação de programas podem ter diferentes propósitos, usos e abordagens metodológicas, sendo encontradas diversas classificações desses estudos na literatura (Serpa, 2014). A pesquisa aqui delineada tem como propósito subsidiar o aperfeiçoamento do programa estudado. Entretanto, ela visa não apenas ao seu uso instrumental, ao servir de base para as tomadas de decisão sobre o PAA, mas também conceitual e formativo, ao gerar conhecimento para ampliar o debate sobre o tema, além de proporcionar o aprendizado dos tomadores de decisão, os quais serão os responsáveis pela consolidação do sistema avaliativo no seu ciclo de gestão.

A fundamentação teórica da abordagem metodológica aqui proposta segue a linha de pensamento introduzida por Carol Weiss, que busca “trazer luz” (*enlightenment*) sobre as principais questões relacionadas ao programa em estudo e enfatiza o uso formativo do processo avaliativo (Weiss, 1977; 1998). Em consonância com essa abordagem, esta pesquisa está sendo conduzida em uma parceria colaborativa entre pesquisadores do Ipea e gestores e analistas do MDS e do Ministério da Saúde (MS). Conforme aponta Faria (2005),

as descobertas da avaliação (e o seu próprio processo de realização) podem alterar a maneira como esses técnicos compreendem a natureza, o modo de operação e o impacto do programa que implementam. Tal aprendizagem torna-se maximizada quando os técnicos participam mais ativamente do processo de avaliação (Faria, 2005).

Na primeira etapa da pesquisa, está sendo realizada uma análise da teoria do programa e elaboração de modelo lógico. Esta análise visa compreender a teoria que serviu de base para a formulação do programa (problemas, objetivos, intervenções e resultados e impactos esperados) para então propor indicadores para o monitoramento e identificar as questões que devem ser objeto de avaliação. A metodologia será baseada nos trabalhos de Cassiolato e Guerresi (2015) e Vedung (2017).

Paralelamente a essa primeira etapa, será realizada uma revisão sistemática de literatura com o intuito de levantar, sistematizar e sintetizar os estudos já existentes sobre o PAA. Essa revisão, além de auxiliar na discussão dos resultados da pesquisa, servirá também para identificar as lacunas do conhecimento e poderá ser usada ainda em meta-análises para responder a questões específicas. Coleta de dados será feita por busca ativa de trabalhos publicados sobre o PAA em diversas bases de dados bibliográficos. Os resultados desses estudos também serão tabulados para permitir análises quantitativas dos dados levantados, podendo ainda contribuir para o mapeamento de aspectos relevantes na elaboração da teoria do programa e auxiliar na definição da carteira de indicadores de monitoramento.

A pesquisa prevê também a consolidação de uma base de dados secundários, que, além de servir para a realização de análises quantitativas no âmbito desta pesquisa, possa subsidiar o monitoramento e as avaliações futuras do programa. Para isso, serão levantadas e compatibilizadas as diversas bases de dados disponíveis, provenientes de pesquisas amostrais, censitárias, registros administrativos etc., que possam ser cruzadas com os registros de compras realizadas pelo PAA.

Na última etapa da avaliação, será realizada uma pesquisa de campo para a coleta de dados primários quantitativos, por meio de questionários fechados, e qualitativos, com a realização de entrevistas semiestruturadas. Quanto ao delineamento amostral, a coleta será estratificada, buscando obter resultados significativos que reflitam a realidade dos beneficiários produtores e consumidores nas Grandes Regiões brasileiras. Os questionários e os roteiros de entrevista serão elaborados após a realização das etapas anteriores, quando então será possível definir quais as perguntas importantes que precisam ser respondidas com a coleta de dados primários e qual o método de avaliação que poderá ser utilizado (semiexperimental ou outro). Os dados qualitativos obtidos servirão para ajudar a qualificar e explicar os resultados das análises quantitativas.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003. Dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2003.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **PAA: 10 anos de aquisição de alimentos**. Brasília: MDS, 2013.

CASSIOLATO, M.; GUERESI, S. Como elaborar modelo lógico: roteiro para formular programas e organizar avaliação. *In*: CARDOSO JR., J. C.; CUNHA, A. S. (Orgs.). **Planejamento e avaliação de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2015.

- COSTA, F. L.; CASTANHAR, J. C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**, v. 37, n. 5, p. 969-992, 2003.
- FARIA, C. A. P. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 20, n. 59, p. 97-109, 2005.
- GARCIA, R. C. Subsídios para organizar avaliações da ação governamental. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 23, p. 7-70, 2001.
- SAMBUICHI, R. H. R. *et al.* Compras públicas sustentáveis e agricultura familiar: a experiência do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). *In: SAMBUICHI, R. H. R. et al. (Orgs.). Políticas agroambientais e sustentabilidade: desafios, oportunidades e lições aprendidas.* Brasília: Ipea, 2014.
- SARAVIA, E. Introdução à teoria da política pública. *In: SARAIVA, E.; FERRAZERI, E. (Orgs.). Políticas públicas.* Brasília: Enap, 2006.
- SERPA, S. M. H. C. **Uma leitura dos usos da avaliação na administração pública no Brasil a partir da caracterização dos sistemas de avaliação de programas governamentais.** 2014. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2014.
- VEDUNG, E. **Public policy and program evaluation.** New York: Routledge, 2017.
- WEISS, C. H. Research for policy's sake: the enlightenment function of social research. **Policy Analysis**, v. 3, n. 4, p. 531-545, 1977.
- _____. Have we learned anything new about the use of evaluation? **American Journal of Evaluation**, v. 19, n. 1, p. 21-34, 1998.

PROJETO DE PESQUISA “OBJETIVO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL 6 – ÁGUA E SANEAMENTO: ESTUDOS E PROPOSIÇÃO DE MEDIDAS PARA IMPLEMENTAÇÃO E MONITORAMENTO”

Gesmar Rosa dos Santos¹

1 OBJETIVOS

O projeto de pesquisa estuda os desafios e as perspectivas de aperfeiçoamento na gestão integrada da água, meio ambiente e saneamento no contexto da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU), de modo a subsidiar a Agência Nacional de Águas (ANA), o Ministério do Meio Ambiente (MMA) e a Comissão Nacional dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (CNODS) para o alcance dos ODS.

Em parceria entre o Ipea, a ANA, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) e o Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG, na sigla em inglês), o estudo objetiva desenvolver uma proposta de estratégia de monitoramento de mecanismos de gestão da água, dos programas e das políticas públicas que contribuam para o alcance do ODS 6, relativo à água e ao saneamento.

2 CONTEXTO DO ESTUDO

O Brasil tem se posicionado de forma ativa e influente em acordos internacionais sobre meio ambiente e sustentabilidade, a exemplo dos acordos sobre o clima e dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs). Tal posicionamento tem se firmado na Agenda 2030 e nos ODS, em sequência aos ODMs.

No plano internacional, estimativa do International Food Policy Research Institute (IFPRI) aponta que 4,8 bilhões de pessoas estarão afetadas pela escassez de água em 2050, sendo este um dos principais desafios da humanidade. Variações do clima tendem a agravar esta situação.

1. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea.

Entre os desafios na gestão de recursos hídricos no Brasil destaca-se o registro, em 2017, de mais de 2 mil municípios com reconhecimento de situação de emergência pelo Ministério da Integração Nacional (MI), contados os eventos de chuvas de forte intensidade e, principalmente, a escassez de água. São frequentes registros de estado de calamidade pública, sendo mais afetados municípios dos estados de Minas Gerais, da Bahia, da Paraíba e do Piauí, principalmente no Semiárido.

O racionamento de água em São Paulo e no Distrito Federal, além de registros de níveis críticos nos reservatórios que atendem os municípios do Rio de Janeiro e de Belo Horizonte, são outros exemplos dos desafios concretos. Ao mesmo tempo, apesar do amplo conhecimento técnico de especialistas, gestores e acadêmicos, persistem dificuldades de replicação e aumento de escala de boas práticas nos usos da água e de experiências de gestão integrada da água e do meio ambiente. Apesar de vários estudos, experiências e práticas isoladas de bom uso, reúso, gestão integrada da água e do meio ambiente, mantém-se o desafio de replicação e integração das políticas relacionadas ao tema.

Essa realidade se soma a uma série de gargalos já diagnosticados que vão desde as dificuldades de prefeituras e instituições responsáveis pela gestão, as inconsistências em bases de dados, até a baixa observação da importância de ecossistemas ou da visão integrada da água e do meio ambiente (Santos *et al.*, 2018). Tais elementos são norteadores dos objetivos e das delimitações do projeto, sempre tendo em vista a atuação do Estado na regulação, no financiamento, no planejamento e na gestão, além da necessidade de se observar recortes como questões regionais e conflitos entre os usos setoriais da água (agricultura, indústria, eletricidade, turismo, saneamento).

3 HIPÓTESES

Como o trabalho abrange, pelo lado das ações estatais, um conjunto muito grande de atividades, políticas, programas e iniciativas de gestão da água, e, pelo lado dos usuários e da sociedade, um conjunto de ações da mesma amplitude, destacam-se aqui apenas três hipóteses do trabalho.

- 1) Que desequilíbrios no ambiente de governança para a gestão integrada da água e do meio ambiente apresentam lacunas que, se continuarem, tendem a inibir o alcance de indicadores e metas de maior envergadura no âmbito do ODS 6 – Água e Saneamento.
- 2) Que tanto a estrutura de governança estabelecida dentro do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (Singreh) quanto fora dele apresentam elementos essenciais que permitem avanços e ganho de escala na gestão da água; porém, são dependentes de um núcleo econômico ou de uma estrutura local de poder e de legitimidade participativa que os sustentem.
- 3) Que o custo social total da gestão integrada é menor que o custo total da continuidade dos desequilíbrios apontados na hipótese 1.

4 REFERÊNCIAS METODOLÓGICAS

O projeto conta com três pilares que agrupam os conteúdos e delineiam as metodologias para a pesquisa e as ações previstas de difusão dos resultados. Os pilares são os seguintes:

- a) análise dos elementos essenciais de sucesso e de entraves em experiências de gestão da água;
- b) formulação de proposições de aprimoramento de medidas estatais dentro dos instrumentos de gestão da água e saneamento;
- c) elaboração de proposta de estrutura de implantação e monitoramento do ODS 6, destacando os componentes político-institucional, financeiro e técnico-operacional.

Na abordagem de práticas e experiências nacionais e internacionais interessa, particularmente: *i)* no tocante à gestão da água e saneamento, compreender a forma de atuação dos agentes na repartição de poderes; *ii)* nas práticas, compreender as formas de viabilização financeira das iniciativas; *iii)* em todas as situações, compreender o papel dos entes estatais e privados, lacunas e entraves técnico-operacionais e institucionais vistos pelos atores. No caso brasileiro serão estudados, inclusive, iniciativas da própria ANA, de organizações não governamentais (ONGs), de Comitês de Bacia Hidrográfica e do setor produtivo.

Pelo enfoque setorial foram selecionadas atividades com maiores conflitos para estudos de interfaces com o ODS 6: agricultura; indústria/turismo; energia/transporte; e saneamento. O enfoque ambiental é transversal e indissociável em todos os recortes.

5 PRODUTOS

Nos casos em que considerar necessário, o trabalho pretende apontar ajustes em normas, políticas, instrumentos e redesenho de arranjos institucionais, tendo em vista o ODS 6. Para tanto, serão consideradas outras proposições e iniciativas em andamento, destacadamente as elaboradas dentro do Singreh.

Uma contribuição direta do projeto será a análise crítica das bases de dados e de registros administrativos sobre recursos hídricos e saneamento, bem como da sua organização e difusão. Este trabalho objetiva dar maior segurança ao planejamento, à participação e controle social e ao suporte à tomada de decisão.

Os resultados do trabalho serão publicados em artigos, livros e relatórios técnicos, bem como divulgados e debatidos em eventos a serem realizados em conjunto com os parceiros.

REFERÊNCIA

SANTOS, G. R. *et al.* **Diálogos sobre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e os Desafios para a Gestão da Água e do Saneamento no Brasil**. Brasília: Ipea, 2018. Disponível em: <<https://goo.gl/L95Gd6>>. Acesso em: 21 maio 2018.

INDICADORES TERRITORIAIS

INDICADORES REGIONAIS

DIFERENCIAÇÕES REGIONAIS NA PRODUTIVIDADE DO SETOR INDUSTRIAL: O PERÍODO 1996-2015¹

Esta seção de indicadores regionais aprofunda temporalmente a análise das transformações nas atividades industriais do país no período de 1996 a 2015, com uma reflexão sobre padrões de produtividade na indústria que acrescenta informações à discussão iniciada sobre o assunto no número 17 deste *Boletim Regional, Urbano e Ambiental*, de 2017. Para isso, traz dados sobre a produtividade média estimada pela relação valor da transformação industrial sobre o pessoal ocupado (VTI/POC) para os anos de 1996, 2000, 2005, 2010 e 2015.

1 NÍVEIS DE PRODUTIVIDADE MÉDIA REGIONAL (VTI/POC)

A produtividade média está estimada em valores constantes (R\$ mil) de 2015 para o Brasil e as macrorregiões para o total do setor industrial, a indústria extrativa e a de transformação. Adicionalmente, a tipologia de classificação dos ramos de atividade industrial, segundo o fator competitivo, foi aplicada.²

O quadro mais geral deve inicialmente ser observado pelo que se passa no conjunto do país (tabela 1). O comportamento predominante é de baixo crescimento da produtividade média da indústria, que tem, por sua vez, como explicação a estagnação ocorrida na indústria de transformação. Nesta a relação VTI/POC partiu inicialmente de R\$ 141,4 mil, em 1996, para R\$ 146,3 mil, em 2000. A partir daí se observou patamar mais reduzido para este indicador, ainda que crescente nos anos subsequentes. A produtividade média observada em 2015, entretanto, permaneceu em nível inferior àquele visto em 1996, ou seja, quase vinte anos de regressão da produtividade.

Em outra dinâmica de crescimento, a indústria extrativa brasileira apresentou elevada expansão da produtividade média, mais que dobrando de patamar entre 1996 e 2015: passou de R\$ 199,8 mil iniciais para R\$ 500,7 mil em 2015. Contribuíram para esta trajetória excepcional os impulsos de demanda externa sobre *commodities* agrícolas e minerais e a exploração de petróleo do pré-sal nas áreas litorâneas do Sudeste brasileiro.

1. Elaboraram esta seção os pesquisadores da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea, Aristides Monteiro Neto e Raphael de Oliveira Silva.

2. Esta tipologia classifica as atividades industriais em cinco categorias predominantes: a) indústrias intensivas em recursos naturais; b) indústrias intensivas em mão de obra; c) indústrias intensivas em escala de produção; d) indústrias com tecnologias diferenciadas; e e) indústrias intensivas em ciência, conforme documento da OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *Structural adjustment and economic performance*. Paris: OECD, 1987. E com aplicação no Brasil, entre outros, por NASSIF, A. Há evidências de desindustrialização no Brasil? *Brazilian Journal of Political Economy*, v. 28, n. 1, p. 72-96, 2008.

A despeito do seu elevado crescimento, a indústria extrativa – dado seu menor peso relativo na estrutura industrial brasileira – não conseguiu impulsionar a produtividade do conjunto da indústria. A magnitude mais elevada das atividades da indústria de transformação pesou negativamente, contribuindo para a redução geral na produtividade média da indústria nacional.

As preocupações com a efetivação de uma trajetória de desindustrialização e/ou reestruturação regressiva da indústria não estão inteiramente descartadas, como se pode inferir da análise dos dados para grupos de indústria definidos por fator competitivo. Apenas as atividades baseadas em recursos naturais apresentaram expansão da produtividade média, passando de R\$ 144,9 mil, em 1996, para R\$ 173,6 mil, em 2015. Os demais quatro grupos de atividades – intensivo em trabalho, intensivo em escala, diferenciado e baseado em ciências – sofreram redução do indicador analisado ao longo do período.

O comportamento da produtividade nas regiões tem nuances específicas que o diferencia do padrão nacional; contudo, é o comportamento deste indicador nas regiões Sudestes e Sul que mais está em sintonia com o observado nacionalmente. Também nestas últimas a produtividade tem seu valor aumentado para o grupo de intensivas em recursos naturais, ao passo que cai em todos os demais grupos de atividades industriais.

A região Centro-Oeste, área de forte expansão da fronteira agrícola, foi a única macrorregião a apresentar padrão destoante do quadro presente na indústria nacional. Esta região apresentou expansão da produtividade em quatro grupos entre os mais relevantes nas atividades intensivas em recursos naturais, em trabalho, em escala, diferenciados somente no grupo de atividades baseadas em ciência, em que a região tem inexpressiva participação nacional, houve diminuição do seu patamar de produtividade média.

Na região Nordeste as atividades baseadas em recursos naturais também mostraram seu vigor, com crescimento da produtividade no período, embora seus patamares próprios tenham permanecido abaixo da média nacional. O grupo de baseados em ciência (na região, os eletrônicos e os fármacos) a produtividade foi ampliada na direção contrária do padrão nacional. Preocupante, contudo, é o fato de que, em grupos de atividades industriais em que a região se especializa – mais os baseados em trabalho e menos os de escala e diferenciados – houve redução da produtividade em quase todos os anos considerados, indicando que o processo tem sido firme e duradouro e não se confunde com o período de crise econômica pós-2014.

Na região Norte do país, a trajetória de redução da produtividade mostra-se bem preocupante, pois atingiu grupos de atividade muito relevantes para a formação da renda interna da região. As atividades baseadas em recursos naturais, por exemplo, observam queda pronunciada de produtividade média de R\$ 173,5 mil em 1996, para R\$ 143,0 mil em 2015. Neste caso, a queda foi pronunciada apenas mais recentemente, depois de 2010, indicando que efeitos negativos da crise internacional podem estar por trás deste resultado. Também nas atividades intensivas em mão de obra, nas caracterizadas pelas tecnologias diferenciadas e nas intensivas em ciência, são notadas reduções de produtividade. Apenas houve sustentação do patamar de produtividade nas atividades intensivas em escala, nas quais a região tem importante destaque de localização de atividades na Zona Franca de Manaus (ZFM).

Um breve resumo dos dados apresentados na tabela informa que um padrão de reestruturação regressiva da indústria está instalado na estrutura produtiva nacional nas últimas duas décadas. Esta se caracteriza por trajetória fraca e/ou negativa da produtividade média na maioria de seus ramos de atividade. No conjunto da indústria de transformação, esta tendência regressiva foi mais forte do que na indústria extrativa. Esta última, na verdade, por conta de estímulos positivos da demanda mundial, teve sua produtividade até mesmo aumentada no mesmo período.

TABELA 1

Brasil e regiões: produtividade média (VTI/POC) por grupo de indústria, segundo o fator competitivo (1996, 2000, 2005, 2010 e 2015)

Região	Fator competitivo	1996	2000	2005	2010	2015
Norte	Indústria total	245,83	230,43	191,36	253,36	174,69
	Indústria extrativa	488,68	1315,08	1572,46	2026,93	137,33
	Indústria de transformação	236,33	202,68	156,18	165,56	175,06
	Baseado em recursos naturais	173,55	164,42	177,45	309,96	143,00
	Intensivo em trabalho	215,69	154,17	109,87	116,01	151,25
	Intensivo em escala	228,31	243,40	203,51	166,83	234,88
	Diferenciado	407,47	417,82	247,08	145,29	146,09
	Baseado em ciência	409,57	476,46	228,04	275,19	234,06
Nordeste	Indústria total	103,83	119,45	97,47	95,03	109,80
	Indústria extrativa	173,96	331,19	320,90	296,18	256,66
	Indústria de transformação	101,53	112,63	89,65	89,95	104,99
	Baseado em recursos naturais	89,39	128,62	104,14	107,46	126,71
	Intensivo em trabalho	59,51	54,97	38,30	42,66	48,78
	Intensivo em escala	241,82	247,99	226,82	215,53	198,06
	Diferenciado	126,40	108,30	80,34	99,26	115,85
	Baseado em ciência	72,61	276,08	154,18	92,71	100,49
Sudeste	Indústria total	159,24	173,83	151,70	154,76	157,28
	Indústria extrativa	212,31	468,00	639,63	740,99	641,14
	Indústria de transformação	158,49	167,32	140,19	139,18	140,50
	Baseado em recursos naturais	178,38	232,69	220,19	232,16	222,36
	Intensivo em trabalho	71,33	62,47	49,39	55,37	57,73
	Intensivo em escala	223,88	229,44	198,76	187,80	183,49
	Diferenciado	164,77	152,07	115,00	127,36	129,09
	Baseado em ciência	142,85	234,04	126,11	108,25	136,27

(Continua)

(Continuação)

Região	Fator competitivo	1996	2000	2005	2010	2015
Sul	Indústria total	108,18	117,20	91,05	100,17	107,23
	Indústria extrativa	84,35	110,12	78,19	83,19	106,23
	Indústria de transformação	108,46	117,26	91,16	100,32	107,24
	Baseado em recursos naturais	118,16	155,82	112,44	115,24	131,81
	Intensivo em trabalho	67,49	58,50	43,44	55,18	58,66
	Intensivo em escala	153,08	161,47	140,53	158,93	151,39
	Diferenciado	158,76	148,31	109,71	120,93	116,48
	Baseado em ciência	138,81	138,44	102,44	87,62	87,26
Centro-Oeste	Indústria total	102,90	81,56	102,72	115,21	131,57
	Indústria extrativa	193,61	167,79	151,53	393,98	234,88
	Indústria de transformação	100,76	81,00	101,68	112,00	129,57
	Baseado em recursos naturais	120,66	93,21	122,93	134,08	150,95
	Intensivo em trabalho	37,72	31,63	41,50	47,44	56,45
	Intensivo em escala	119,86	100,84	106,91	131,72	144,20
	Diferenciado	87,56	40,16	55,49	137,57	155,54
	Baseado em ciência	86,37	57,92	39,83	45,32	66,51
Brasil	Indústria total	142,36	151,79	128,87	134,55	136,99
	Indústria extrativa	199,84	435,16	535,06	692,77	500,73
	Indústria de transformação	141,41	146,35	120,32	122,36	127,51
	Baseado em recursos naturais	144,91	182,07	162,89	177,23	173,59
	Intensivo em trabalho	69,28	60,22	46,43	53,72	57,82
	Intensivo em escala	213,61	216,13	187,35	181,91	177,81
	Diferenciado	173,10	159,06	118,93	124,84	125,10
	Baseado em ciência	162,43	246,97	135,61	123,23	135,36

Fonte: Dados de VTI e POC da PIA/IBGE.

Obs.: Valores de VTI deflacionados pelo IPA/FGV com base em 2015.

2 A RAZÃO ENTRE PRODUTIVIDADE REGIONAL *VERSUS* NACIONAL (PME_R/PME_{BR})

Poucas são as macrorregiões brasileiras em que se verifica que seu nível médio de produtividade encontra-se acima da média nacional (tabela 2). Este padrão mais elevado é notado apenas nas regiões Sudeste e Norte do país. No caso da primeira região citada, a razão de produtividade média é superior na indústria extrativa, na de transformação e em todos os grupos de atividade definida pelo fator de competitividade.

Na região Norte, uma diferença relevante deve ser apontada: seus valores absolutos do indicador apresentam elevada variabilidade no período: começam elevados (até mesmo mais elevados do que na região Sudeste) e tendem a diminuir no período, trazendo evidências de enfraquecimento do tecido industrial regional.

Na região Nordeste o comportamento combina, de um lado, a razão de produtividade acima da média nacional nas atividades intensivas em escala, com aumento desta razão nos ramos de diferenciados, ou seja, em atividades que requerem conteúdo tecnológico padronizado as atividades industriais na região se reestruturaram no sentido de níveis superiores (ou em trajetória ascendente) de produtividade. De outro lado, observa-se que, nos ramos de atividades intensivas em recursos naturais, intensivos em mão de obra e em ciência, a razão de produtividade está abaixo da média nacional e sua trajetória é incerta: ora sobe ora desce, apontando para dificuldades de competitividade estrutural.

Por fim, na região Sul, detentora do segundo mais relevante parque industrial nacional, o indicador de comparação da produtividade alerta para possíveis dificuldades de realização de ajustamento estrutural nestas atividades. Pode-se afirmar que, no conjunto, a região tem produtividade abaixo da média nacional, exceto pelas atividades intensivas em trabalho nos anos entre 2010 e 2015, e adicionalmente tem apresentando dificuldades para alterar sua posição relativa. Para o conjunto da indústria (extrativa e transformação), a produtividade média regional situa-se em um patamar próximo a 75% da média nacional no período. Este patamar é próximo do que se verifica na região Nordeste do país.

No Centro-Oeste brasileiro, a indústria regional caracterizou-se por ampliação de sua razão de produtividade no cenário nacional com força desde 2000, pelo menos. Partindo de um patamar de 54% da média nacional, a região foi alterando paulatinamente sua estrutura de atividades de maneira a ampliar sua produtividade, até que esta se estabeleceu em 96%, praticamente igualando-se à da média nacional em 2015. Sua indústria de transformação foi fortemente responsável pelo sucesso alcançado. Esta tinha produtividade de 55% da média nacional em 1996, e atingiu, em 2015, o patamar de 102%, ou seja, 2% superior.

O conjunto dos dados apresentados nesta seção de indicadores contribui para uma reflexão sobre as transformações territoriais que vêm ocorrendo no setor industrial brasileiro nas últimas duas décadas. Em particular, aponta para as dificuldades que as regiões têm encontrado para ampliar os níveis totais e setoriais da produtividade dentro da indústria. Na maioria dos casos, houve mesmo involução do nível (em R\$) do produto médio por trabalhador; o que, sem dúvida, traz consequências negativas para a formação da renda e do emprego em cada região, bem como para os encadeamentos e os transbordamentos da atividade industrial para os setores primário e terciário destas economias.

As implicações e os desafios que estes resultados trazem para o desenho e a implementação de políticas públicas setoriais e regionais são inúmeros. Cabe destacar que os ramos de atividade industriais acionados pelo ciclo de *commodities* no país não têm sido capazes de reverter o padrão regressivo operante na indústria de transformação, as atividades intensivas em recursos naturais expandem-se sem atuar com efeitos multiplicadores sobre as demais atividades da cadeia produtiva. As inter-relações setoriais e inter-regionais têm se mostrado muito tênues e fracas. No passado, na montagem da industrialização de 1930-1980, a indústria do Sudeste emitia sinais de estímulo para as demais atividades no território nacional pela compra de insumos e equipamentos. No momento recente, os ramos de atividade que mais cresceram nas regiões de menor desenvolvimento foram os intensivos em recursos naturais e em mão de obra, sendo que a produtividade média nas regiões “periféricas” manteve-se inferior à média nacional.

TABELA 2

Brasil e regiões: razão da produtividade média (VTI/POC) por grupo de indústria, segundo o fator competitivo (1996, 2000, 2005, 2010 e 2015)

Região	Fator competitivo	1996	2000	2005	2010	2015
Norte	Indústria total	1,73	1,52	1,48	1,88	1,28
	Indústria extrativa	2,45	3,02	2,94	2,93	0,27
	Indústria de transformação	1,67	1,38	1,30	1,35	1,37
	Baseado em recursos naturais	1,20	0,90	1,09	1,75	0,82
	Intensivo em trabalho	3,11	2,56	2,37	2,16	2,62
	Intensivo em escala	1,07	1,13	1,09	0,92	1,32
	Diferenciado	2,35	2,63	2,08	1,16	1,17
	Baseado em ciência	2,52	1,93	1,68	2,23	1,73
Nordeste	Indústria total	0,73	0,79	0,76	0,71	0,80
	Indústria extrativa	0,87	0,76	0,60	0,43	0,51
	Indústria de transformação	0,72	0,77	0,75	0,74	0,82
	Baseado em recursos naturais	0,62	0,71	0,64	0,61	0,73
	Intensivo em trabalho	0,86	0,91	0,83	0,79	0,84
	Intensivo em escala	1,13	1,15	1,21	1,18	1,11
	Diferenciado	0,73	0,68	0,68	0,80	0,93
	Baseado em ciência	0,45	1,12	1,14	0,75	0,74
Sudeste	Indústria total	1,12	1,15	1,18	1,15	1,15
	Indústria extrativa	1,06	1,08	1,20	1,07	1,28
	Indústria de transformação	1,12	1,14	1,17	1,14	1,10
	Baseado em recursos naturais	1,23	1,28	1,35	1,31	1,28
	Intensivo em trabalho	1,03	1,04	1,06	1,03	1,00
	Intensivo em escala	1,05	1,06	1,06	1,03	1,03
	Diferenciado	0,95	0,96	0,97	1,02	1,03
	Baseado em ciência	0,88	0,95	0,93	0,88	1,01
Sul	Indústria total	0,76	0,77	0,71	0,74	0,78
	Indústria extrativa	0,42	0,25	0,15	0,12	0,21
	Indústria de transformação	0,77	0,80	0,76	0,82	0,84
	Baseado em recursos naturais	0,82	0,86	0,69	0,65	0,76
	Intensivo em trabalho	0,97	0,97	0,94	1,03	1,01
	Intensivo em escala	0,72	0,75	0,75	0,87	0,85
	Diferenciado	0,92	0,93	0,92	0,97	0,93
	Baseado em ciência	0,85	0,56	0,76	0,71	0,64
Centro-Oeste	Indústria total	0,72	0,54	0,80	0,86	0,96
	Indústria extrativa	0,97	0,39	0,28	0,57	0,47
	Indústria de transformação	0,71	0,55	0,85	0,92	1,02
	Baseado em recursos naturais	0,83	0,51	0,75	0,76	0,87
	Intensivo em trabalho	0,54	0,53	0,89	0,88	0,98
	Intensivo em escala	0,56	0,47	0,57	0,72	0,81
	Diferenciado	0,51	0,25	0,47	1,10	1,24
	Baseado em ciência	0,53	0,23	0,29	0,37	0,49
Brasil	Indústria total	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
	Indústria extrativa	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
	Indústria de transformação	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
	Baseado em recursos naturais	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
	Intensivo em trabalho	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
	Intensivo em escala	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
	Diferenciado	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
	Baseado em ciência	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00

Fonte: Dados de VTI e POC da PIA/IBGE.

Obs.: Valores de VTI deflacionados pelo IPA/FGV com base em 2015.

INDICADORES SOCIAIS E METROPOLITANOS

1 ÍNDICE DE VULNERABILIDADE SOCIAL (IVS) E SUAS DESAGREGAÇÕES POR SEXO, COR E SITUAÇÃO DE DOMICÍLIO NAS REGIÕES METROPOLITANAS (RMs) BRASILEIRAS

TABELA 1
IVS nas RMs brasileiras (Pnad)

Regiões	IVS				
	2011	2012	2013	2014	2015
Brasil	0,266	0,249	0,245	0,243	0,248
RM Belém	0,287	0,271	0,309	0,270	0,246
RM Fortaleza	0,279	0,259	0,272	0,280	0,290
RM Recife	0,289	0,297	0,324	0,294	0,336
RM Salvador	0,317	0,313	0,320	0,277	0,268
RM Belo Horizonte	0,276	0,259	0,246	0,253	0,246
RM Rio de Janeiro	0,278	0,268	0,266	0,270	0,274
RM São Paulo	0,255	0,250	0,246	0,249	0,261
RM Curitiba	0,203	0,258	0,241	0,160	0,191
RM Porto Alegre	0,228	0,186	0,209	0,235	0,229
Ride Distrito Federal e Entorno	0,262	0,250	0,236	0,251	0,253

Fonte: Ipea (2018).

Nas RMs brasileiras, entre os anos de 2011 e 2015, observa-se que grande parte mostrou um IVS acima do Brasil, principalmente nas regiões Norte e Nordeste. A RM que mostrou o menor nível do índice foi Curitiba, que, em 2014, atingiu 0,160. Já os piores resultados mostram-se em Fortaleza e em Recife, ambos atingindo 0,336 em 2015. A maioria das RMs mostrou um aumento do IVS de 2014 para 2015, com exceção das RMs de Salvador, de Belo Horizonte e de Porto Alegre.

TABELA 2
IVS dimensões nas RMs brasileiras (Pnad)

Regiões	2011			2013			2015		
	IVS-IU	IVS-CH	IVS-RT	IVS-IU	IVS-CH	IVS-RT	IVS-IU	IVS-CH	IVS-RT
Brasil	0,235	0,288	0,275	0,217	0,276	0,240	0,214	0,263	0,266
RM Belém	0,305	0,268	0,287	0,353	0,282	0,293	0,211	0,235	0,290
RM Fortaleza	0,273	0,298	0,267	0,283	0,295	0,237	0,321	0,276	0,273
RM Recife	0,272	0,279	0,317	0,423	0,271	0,278	0,388	0,278	0,343
RM Salvador	0,385	0,252	0,313	0,416	0,270	0,274	0,264	0,240	0,298
RM Belo Horizonte	0,389	0,241	0,197	0,366	0,205	0,167	0,297	0,204	0,237
RM Rio de Janeiro	0,418	0,211	0,206	0,415	0,195	0,188	0,410	0,187	0,225
RM São Paulo	0,403	0,185	0,175	0,402	0,181	0,154	0,403	0,166	0,213
RM Curitiba	0,209	0,234	0,166	0,401	0,198	0,124	0,248	0,175	0,152
RM Porto Alegre	0,257	0,261	0,167	0,256	0,228	0,143	0,296	0,201	0,189
Ride Distrito Federal e Entorno	0,385	0,229	0,173	0,329	0,209	0,172	0,401	0,181	0,177

Fonte: Ipea (2018).

Obs.: IVS-IU refere-se à dimensão infraestrutura urbana do IVS; IVS-CH refere-se à dimensão capital humano do IVS; IVS-RT refere-se à dimensão renda e trabalho do IVS.

Na análise das dimensões do IVS para as RMs nos anos de 2011 a 2015, as RMs de Belém e de Belo Horizonte apresentaram a maior queda entre 2011 e 2015 para o IVS infraestrutura urbana, de aproximadamente 31% e 24%, respectivamente. Para a dimensão capital humano, as menores reduções mostraram-se nas RMs de Curitiba (25,2%) e de Porto Alegre (22,9%). A dimensão renda e trabalho mostrou, entre esses anos, uma piora nos resultados para a maioria das RMs, com exceção de Curitiba e de Salvador. Os piores resultados para essa dimensão foram das RMs de São Paulo e de Belo Horizonte, com aumentos de 21,7% e 20,3%, respectivamente.

TABELA 3
IVS nas RMs brasileiras: desagregação sexo – mulher (Pnad)

Regiões	IVS				
	2011	2012	2013	2014	2015
Brasil	0,267	0,255	0,246	0,243	0,257
RM Belém	0,323	0,290	0,330	0,284	0,297
RM Fortaleza	0,296	0,281	0,283	0,282	0,314
RM Recife	0,314	0,310	0,327	0,310	0,343
RM Salvador	0,312	0,330	0,329	0,285	0,293
RM Belo Horizonte	0,281	0,268	0,267	0,271	0,264
RM Rio de Janeiro	0,291	0,283	0,276	0,283	0,291
RM São Paulo	0,265	0,260	0,254	0,259	0,265
RM Curitiba	0,219	0,264	0,231	0,139	0,212
RM Porto Alegre	0,236	0,194	0,204	0,266	0,223
Ride Distrito Federal e Entorno	0,246	0,257	0,279	0,269	0,263

Fonte: Ipea (2018).

No que tange à vulnerabilidade para mulheres, entre 2011 e 2015 observa-se um comportamento variado entre as RMs. Entre esses anos, a RM de Belém destaca-se com uma melhora no IVS de mulheres, com uma redução de 8% no índice. Contudo, a RM do Recife apresentou a pior evolução, com aumento no índice de 9% entre esses anos. Apesar do comportamento variado, a maioria das RMs mostrou um aumento da vulnerabilidade para mulheres de 2014 para 2015, com exceção das RMs de Belo Horizonte e de Porto Alegre e da Rida do Distrito Federal e Entorno.

TABELA 4

IVS nas RMs brasileiras: desagregação situação de domicílio – urbano (Pnad)

Regiões	IVS				
	2011	2012	2013	2014	2015
Brasil	0,246	0,234	0,230	0,230	0,236
RM Belém	0,283	0,263	0,304	0,272	0,242
RM Fortaleza	0,275	0,254	0,262	0,278	0,287
RM Recife	0,282	0,290	0,313	0,294	0,333
RM Salvador	0,315	0,311	0,319	0,270	0,263
RM Belo Horizonte	0,278	0,258	0,250	0,259	0,247
RM Rio de Janeiro	0,278	0,268	0,265	0,269	0,274
RM São Paulo	0,254	0,250	0,245	0,248	0,260
RM Curitiba	0,210	0,251	0,235	0,151	0,194
RM Porto Alegre	0,226	0,188	0,204	0,233	0,229
Rida Distrito Federal e Entorno	0,263	0,229	0,231	0,253	0,251

Fonte: Ipea (2018).

No resultado do IVS para a população urbana, as RMs de Salvador e de Belém exibiram as maiores reduções entre 2011 e 2015, de 16,5% e 14,5%, respectivamente. Já a RM do Recife destaca-se com um aumento do IVS urbano entre esses anos de 18,1%. Com exceção das RMs de Curitiba (única que em 2015 estava com um nível *muito baixo* do IVS) e de Porto Alegre, todas as demais RMs apresentaram, em 2015, um IVS urbano maior do que a média nacional.

TABELA 5

IVS nas RMs brasileiras: desagregação cor (Pnad)

Regiões	2011		2012		2013		2014		2015	
	Branco	Negro								
Brasil	0,214	0,310	0,200	0,290	0,197	0,283	0,200	0,278	0,206	0,283
RM Belém	0,280	0,290	0,269	0,276	0,302	0,309	0,227	0,284	0,247	0,245
RM Fortaleza	0,245	0,299	0,227	0,277	0,218	0,289	0,245	0,295	0,237	0,309
RM Recife	0,246	0,313	0,268	0,315	0,293	0,335	0,278	0,300	0,294	0,355
RM Salvador	0,273	0,324	0,253	0,323	0,229	0,331	0,257	0,282	0,237	0,273
RM Belo Horizonte	0,210	0,301	0,177	0,281	0,229	0,248	0,174	0,280	0,262	0,248
RM Rio de Janeiro	0,243	0,311	0,236	0,295	0,239	0,289	0,240	0,293	0,240	0,300
RM São Paulo	0,236	0,283	0,232	0,279	0,233	0,265	0,234	0,271	0,242	0,288
RM Curitiba	0,153	0,301	0,242	0,302	0,229	0,274	0,142	0,202	0,157	0,274
RM Porto Alegre	0,213	0,282	0,168	0,245	0,225	0,192	0,217	0,287	0,197	0,290
Rida Distrito Federal e Entorno	0,202	0,288	0,232	0,261	0,204	0,261	0,225	0,243	0,230	0,269

Fonte: Ipea (2018).

O IVS desagregado para brancos e negros mostra uma redução do índice entre 2011 e 2015 maior para negros em relação à dos brancos para a maioria das RMs, com exceção das RMs de Fortaleza, de São Paulo e de Porto Alegre, esta última revelando uma queda do IVS para brancos de 7,5% e um aumento de 2,8% para negros. Entre as reduções do índice para negros entre esses anos, destaca-se a RM de Belo Horizonte, com uma queda de 17,6%. Contudo, a mesma RM apresenta, entre esses anos, um aumento de 24,8% do IVS para brancos. Apesar das melhorias na vulnerabilidade da população negra, observa-se que, em 2015, com exceção da RM de Belo Horizonte e de Belém, todas as demais RMs apresentaram um IVS maior para negros do que para brancos, com as maiores diferenças entre negros e brancos nas RMs de Curitiba (0,117) e de Porto Alegre (0,093).

TABELA 6
IVS nas RMs brasileiras: desagregação sexo – mulher (Censo)

Regiões	IVS	
	2000	2010
Brasil	0,456	0,325
Ride Distrito Federal e Entorno	0,450	0,328
Ride Grande Teresina	0,471	0,331
Ride Petrolina-Juazeiro	0,498	0,367
RM Baixada Santista	0,363	0,279
RM Belo Horizonte	0,427	0,312
RM Belém	0,455	0,359
RM Campinas	0,365	0,259
RM Curitiba	0,409	0,292
RM Florianópolis	0,294	0,197
RM Fortaleza	0,476	0,341
RM Goiânia	0,417	0,320
RM Grande São Luís	0,536	0,399
RM Grande Vitória	0,446	0,326
RM Maceió	0,531	0,415
RM Manaus	0,557	0,421
RM Natal	0,443	0,324
RM Porto Alegre	0,374	0,272
RM Recife	0,497	0,394
RM Rio de Janeiro	0,418	0,329
RM Salvador	0,465	0,382
RM Sorocaba	0,377	0,263
RM São Paulo	0,398	0,306
RM Vale do Paraíba e Litoral Norte	0,319	0,217
RM Vale do Rio Cuiabá	0,435	0,294

Fonte: Ipea (2018).

Nas desagregações do IVS para as RMs nos anos de 2000 e 2010, com base nos dados do Censo, todas as RMs denotam uma redução do IVS para mulheres entre esses anos, com destaque para as RMs de Florianópolis (33%), do Vale do Rio Cuiabá (32,4%) e do Vale do Paraíba e Litoral Norte (32%). Já as menores reduções mostraram-se em Salvador (17,8%), em Recife (20,7%) e em Belém (21,1%). Em 2010, apenas a RM Florianópolis apresentou um nível de *muito baixo* IVS para a população de mulheres.

TABELA 7
IVS nas RMs brasileiras: desagregação cor (Censo)

Regiões	IVS			
	2000		2010	
	Branco	Negro	Branco	Negro
Brasil	0,363	0,539	0,255	0,377
Ride Distrito Federal e Entorno	0,378	0,488	0,279	0,339
Ride Grande Teresina	0,377	0,497	0,270	0,345
Ride Petrolina-Juazeiro	0,442	0,520	0,315	0,372
RM Baixada Santista	0,308	0,415	0,221	0,301
RM Belo Horizonte	0,356	0,466	0,262	0,322
RM Belém	0,394	0,475	0,303	0,359
RM Campinas	0,306	0,430	0,213	0,292
RM Curitiba	0,371	0,481	0,269	0,322
RM Florianópolis	0,273	0,390	0,187	0,245
RM Fortaleza	0,410	0,518	0,294	0,364
RM Goiânia	0,365	0,446	0,285	0,332
RM Grande São Luís	0,467	0,570	0,325	0,412
RM Grande Vitória	0,353	0,492	0,261	0,339
RM Maceió	0,461	0,568	0,348	0,419
RM Manaus	0,484	0,583	0,357	0,421
RM Natal	0,368	0,490	0,260	0,346
RM Porto Alegre	0,335	0,464	0,247	0,326
RM Recife	0,438	0,552	0,331	0,419
RM Rio de Janeiro	0,350	0,465	0,272	0,347
RM Salvador	0,368	0,487	0,296	0,377
RM Sorocaba	0,325	0,424	0,220	0,284
RM São Paulo	0,357	0,449	0,270	0,330
RM Vale do Paraíba e Litoral Norte	0,298	0,375	0,198	0,245
RM Vale do Rio Cuiabá	0,331	0,459	0,224	0,302

Fonte: Ipea (2018).

Para o IVS desagregado por cor, entre os anos de 2000 e 2010 todas as RMs reduziram a diferença entre brancos e negros, com destaque para as RMs de Grande Vitória e de Florianópolis. Na evolução do IVS para brancos, as maiores reduções no valor do índice mostraram-se nas RMs do Vale do Rio Cuiabá e de Sorocaba (ambas com queda de 32,3%).

Já para negros, as maiores reduções do índice foram observadas nas RMs de Florianópolis (37,2%), do Vale do Paraíba e Litoral Norte (34,7%) e do Vale do Rio Cuiabá (34,2%). A grande maioria das RMs apresentou uma redução do IVS maior para negros do que para brancos, com exceção da Região Integrada de Desenvolvimento Econômico (Ride) de Petrolina-Juazeiro e das RMs do Recife (ambas com praticamente a mesma variação para brancos e negros) e da Grande São Luís (em que a redução para brancos foi de 30,4% e para negros 27,7%).

TABELA 8
IVS nas RMs brasileiras: situação de domicílio – urbano (Censo)

Regiões	IVS	
	2000	2010
Brasil	0,418	0,298
Ride Distrito Federal e Entorno	0,429	0,308
Ride Grande Teresina	0,443	0,303
Ride Petrolina-Juazeiro	0,462	0,319
RM Baixada Santista	0,353	0,259
RM Belo Horizonte	0,413	0,297
RM Belém	0,445	0,338
RM Campinas	0,339	0,242
RM Curitiba	0,374	0,271
RM Florianópolis	0,279	0,190
RM Fortaleza	0,470	0,335
RM Goiânia	0,400	0,311
RM Grande São Luís	0,515	0,369
RM Grande Vitória	0,429	0,309
RM Maceió	0,518	0,393
RM Manaus	0,527	0,387
RM Natal	0,402	0,290
RM Porto Alegre	0,354	0,263
RM Recife	0,496	0,379
RM Rio de Janeiro	0,406	0,313
RM Salvador	0,456	0,360
RM Sorocaba	0,338	0,236
RM São Paulo	0,385	0,293
RM Vale do Paraíba e Litoral Norte	0,305	0,205
RM Vale do Rio Cuiabá	0,406	0,274

Fonte: Ipea (2018).

O IVS para população urbana mostrou, entre 2000 e 2010, uma queda para todas as RMs estudadas, com destaques para as RMs do Vale do Paraíba e Litoral Norte (32,8%) e do Vale do Rio Cuiabá (32,5%). As menores reduções mostraram-se nas RMs de Salvador (21,1%), de Goiânia (22,3%) e do Rio de Janeiro (22,9%). Em 2010, a RM de Florianópolis era a única com um nível de *muito baixa* vulnerabilidade social, com um IVS para a população urbana de 0,190.

TABELA 9
IDHM nas RMs brasileiras (Pnad)

Regiões	IDHM				
	2011	2012	2013	2014	2015
Brasil	0,738	0,745	0,754	0,761	0,761
RM Belém	0,736	0,737	0,741	0,742	0,735
RM Fortaleza	0,737	0,739	0,744	0,750	0,747
RM Recife	0,743	0,747	0,753	0,768	0,748
RM Salvador	0,749	0,750	0,762	0,769	0,748
RM Belo Horizonte	0,780	0,791	0,796	0,798	0,799
RM Rio de Janeiro	0,770	0,779	0,791	0,795	0,790
RM São Paulo	0,811	0,818	0,827	0,829	0,829
RM Curitiba	0,782	0,802	0,812	0,817	0,814
RM Porto Alegre	0,768	0,770	0,782	0,789	0,786
Ride Distrito Federal e Entorno	0,819	0,828	0,833	0,839	0,839

Fonte: Ipea (2018).

Na observação dos resultados do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) para as RMs, o índice apresentou avanço progressivo entre 2011 e 2014 nas nove RMs apresentadas e na Ride do Distrito Federal e Entorno, avanço que sofre uma inflexão entre 2014 e 2015 para a maioria das RMs apresentadas. Os maiores avanços entre 2011 e 2015 mostraram-se nas RMs de Curitiba (4,1%) e do Rio de Janeiro (2,6%). Contudo, observam-se quedas nesse índice entre esses anos nas RMs de Belém (0,14%) e de Salvador (0,13%). Em 2015 as RMs de São Paulo (0,829) e de Curitiba (0,814) e a Ride do Distrito Federal e Entorno (0,839) eram as únicas que se encontrava no nível de *muito alto* desenvolvimento humano. As demais RMs encontravam-se nesse ano na faixa de *alto* desenvolvimento humano no Brasil.

INDICADORES FEDERATIVOS

1 INDICADOR: ENDIVIDAMENTO

Calcula a parcela da dívida pública consolidada (obrigações financeiras) na receita corrente líquida (somatório da arrecadação tributária menos as transferências constitucionais e legais) das esferas.

Considerando a variação entre os meses de março e setembro de 2017, o endividamento estadual caiu em todas as regiões, exceto no Norte. Nesta última, em particular, devido aos aumentos observados nos estados do Amazonas, do Amapá, do Pará e do Tocantins. Outros estados também tiveram aumento no endividamento, tais como: Maranhão, Piauí e Rio Grande do Norte.

O endividamento continua elevado em alguns estados: Alagoas, Goiás, Mato Grosso do Sul, a região Sudeste, exceto o Espírito Santo, e o Rio Grande do Sul. Entre os estados mais endividados, observou-se um pequeno aumento do indicador no Rio de Janeiro e no Rio Grande do Sul.

TABELA 1

Endividamento = dívida pública consolidada/receita corrente líquida^{1,2}

	2016		2017		Variação mar./2017-mar./2016	Variação set./2017-mar./2017
	Março	Dezembro	Março	Setembro		
Região Norte	30,60	26,98	24,78	25,51	-0,19	0,03
Acre	85,74	68,63	62,27	61,72	-0,27	-0,01
Amazonas	43,32	37,42	33,96	36,01	-0,22	0,06
Amapá	21,43	19,60	17,77	21,43	-0,17	0,21
Pará	7,46	6,40	4,47	4,65	-0,40	0,04
Rondônia	48,86	46,65	43,95	40,93	-0,10	-0,07
Roraima	22,36	24,54	19,44	18,52	-0,13	-0,05
Tocantins	29,33	24,18	26,80	28,90	-0,09	0,08
Região Nordeste	56,19	52,02	50,11	49,09	-0,11	-0,02
Alagoas	156,53	105,19	103,56	102,51	-0,34	-0,01
Bahia	54,28	56,21	55,11	54,42	0,02	-0,01
Ceará	52,01	43,53	42,55	42,59	-0,18	0,00
Maranhão	52,08	48,57	44,99	48,15	-0,14	0,07
Paraíba	40,29	34,70	32,84	32,45	-0,18	-0,01
Pernambuco	62,23	57,40	55,62	52,90	-0,11	-0,05
Piauí	43,06	42,32	38,70	41,28	-0,10	0,07
Rio Grande do Norte	7,21	6,11	4,07	6,49	-0,44	0,60
Sergipe	57,74	76,26	74,15	59,34	0,28	-0,20

(Continua)

(Continuação)

	2016		2017		Variação mar./2017-mar./2016	Variação set./2017-mar./2017
	Março	Dezembro	Março	Setembro		
Região Centro-Oeste	54,81	59,15	58,32	56,71	0,06	-0,03
Distrito Federal	19,90	29,92	29,12	28,35	0,46	-0,03
Goiás	91,68	95,64	93,88	91,88	0,02	-0,02
Mato Grosso do Sul	87,77	83,30	88,87	81,81	0,01	-0,08
Mato Grosso	31,19	31,56	28,28	30,26	-0,09	0,07
Região Sudeste	184,75	195,43	190,45	189,14	0,03	-0,01
Espírito Santo	25,62	23,34	25,62	19,05	0,00	-0,26
Minas Gerais	200,41	208,13	190,64	189,65	-0,05	-0,01
Rio de Janeiro	222,47	261,79	256,84	262,75	0,15	0,02
São Paulo	178,59	183,28	182,32	179,57	0,02	-0,02
Região Sul	119,56	118,35	116,70	113,61	-0,02	-0,03
Paraná	57,57	49,90	44,19	37,25	-0,23	-0,16
Rio Grande do Sul	222,50	218,84	222,86	225,96	0,00	0,01
Santa Catarina	63,03	62,43	61,58	59,15	-0,02	-0,04
Total Brasil³	122,51	123,18	119,96	118,68	-0,02	-0,01

Fonte: Banco Central.

Notas: ¹ Inclui informações exclusivas dos estados.

² Receita corrente líquida acumulada em doze meses. Dados estimados para cada localidade da amostra com base nos Relatórios de Gestão Fiscal de cada ente.

³ Refere-se à soma de todas as regiões.

Obs.: (-) = Superávit, no caso de fluxos, ou posição credora, no caso de estoques.

2 INDICADOR: SERVIÇO DA DÍVIDA NA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA

Compreende o cálculo da parcela das despesas com juros da dívida na receita corrente líquida dos entes estaduais.

De maneira geral, o indicador é decrescente em todas as escalas – estadual, regional e nacional –, comparando sua variação entre os meses de março de 2016 e 2017, ou março e setembro de 2017. Os estados com as maiores quedas do indicador, neste último período, foram Rondônia e Rio Grande do Sul, com 65% e 57%, respectivamente. Outros estados que apresentaram queda acima de 30% no mesmo período foram: Roraima, Bahia, Pernambuco, Rio Grande do Norte, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Espírito Santo.

TABELA 2

Serviço da dívida na receita corrente líquida = serviço da dívida (juros)/receita corrente líquida^{1,2}

	2016		2017		Variação mar./2017-mar./2016	Variação set./2017-mar./2017
	Março	Dezembro	Março	Setembro		
Região Norte	3,20	2,37	2,17	1,58	-0,32	-0,27
Acre	7,12	5,33	4,87	3,74	-0,32	-0,23
Amazonas	3,80	2,81	2,61	2,22	-0,31	-0,15
Amapá	2,89	2,28	2,20	1,87	-0,24	-0,15
Pará	1,60	1,10	0,97	0,70	-0,39	-0,28
Rondônia	5,26	3,98	3,54	1,23	-0,33	-0,65
Roraima	2,38	1,80	1,57	1,04	-0,34	-0,34
Tocantins	2,40	1,88	1,77	1,71	-0,26	-0,03

(Continua)

(Continuação)

	2016		2017		Variação mar./2017-mar./2016	Variação set./2017-mar./2017
	Março	Dezembro	Março	Setembro		
Região Nordeste	5,30	3,89	3,53	2,68	-0,33	-0,24
Alagoas	22,62	13,57	11,57	9,10	-0,49	-0,21
Bahia	4,71	3,60	3,36	2,22	-0,29	-0,34
Ceará	4,11	3,20	3,02	2,62	-0,27	-0,13
Maranhão	4,33	3,47	3,26	2,84	-0,25	-0,13
Paraíba	3,10	2,33	2,07	1,56	-0,33	-0,24
Pernambuco	5,91	4,23	3,86	2,62	-0,35	-0,32
Piauí	2,81	2,40	2,25	2,12	-0,20	-0,06
Rio Grande do Norte	0,73	0,50	0,44	0,28	-0,40	-0,35
Sergipe	4,36	3,59	3,31	2,68	-0,24	-0,19
Região Centro-Oeste	7,07	5,51	5,13	3,81	-0,27	-0,26
Distrito Federal	1,80	1,30	1,13	0,99	-0,37	-0,12
Goiás	10,99	9,37	9,01	7,61	-0,18	-0,16
Mato Grosso do Sul	13,11	9,10	8,22	4,49	-0,37	-0,45
Mato Grosso	5,19	3,59	3,31	2,03	-0,36	-0,39
Região Sudeste	25,32	20,36	18,49	13,23	-0,27	-0,28
Espírito Santo	3,37	2,95	3,37	1,90	0,00	-0,43
Minas Gerais	28,45	22,52	21,10	14,90	-0,26	-0,29
Rio de Janeiro	26,33	24,28	21,66	16,52	-0,18	-0,24
São Paulo	25,64	19,72	17,75	12,48	-0,31	-0,30
Região Sul	14,96	11,51	10,42	5,42	-0,30	-0,48
Paraná	6,59	5,00	4,11	3,19	-0,38	-0,22
Rio Grande do Sul	27,82	20,60	19,19	8,19	-0,31	-0,57
Santa Catarina	8,95	6,96	6,43	4,65	-0,28	-0,28
Total Brasil³	15,97	12,29	11,15	7,72	-0,30	-0,31

Fonte: Banco Central.

Notas: ¹ Inclui informações exclusivas dos estados.

² Receita corrente líquida acumulada em doze meses. Dados estimados para cada localidade da amostra com base nos Relatórios de Gestão Fiscal de cada ente.

³ Refere-se à soma de todas as regiões.

Obs.: (-) = Superávit, no caso de fluxos, ou posição credora, no caso de estoques.

3 INDICADOR: RESULTADO PRIMÁRIO SERVINDO À DÍVIDA

É o cálculo da parcela do resultado primário (receitas menos despesas não financeiras) no serviço (juros) da dívida dos entes públicos. Valor negativo significa abatimento da dívida. Valor positivo decrescente (crescente) significa um aumento menor (maior) da dívida.

O resultado primário continua sendo favorável à redução da dívida nas regiões Nordeste e Sudeste. Alguns estados tiveram uma evolução significativa, em particular: Maranhão, Sergipe e Espírito Santo. Contudo, vários estados tiveram piora no indicador (o que significa um aumento maior da dívida), tais como: Pará, Roraima, Tocantins, Bahia, Rio Grande do Norte, Distrito Federal, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul.

TABELA 3

Resultado primário servindo à dívida = resultado primário/serviço da dívida (juros)¹

	2016		2017		Variação mar./2017-mar./2016	Variação set./2017-mar./2017
	Março	Dezembro	Março	Setembro		
Região Norte	-12,62	-125,87	-158,56	-56,35	11,56	-0,64
Acre	-51,81	-5,91	-224,80	-236,14	3,34	0,05
Amazonas	25,55	-160,24	-182,26	-26,28	-8,13	-0,86
Amapá	161,82	-230,91	-107,16	-192,49	-1,66	0,80
Pará	-98,59	-250,57	-268,31	38,49	1,72	-1,14
Rondônia	-22,77	-102,31	-156,00	-458,42	5,85	1,94
Roraima	154,66	428,55	-76,12	361,74	-1,49	-5,75
Tocantins	-70,77	-143,87	80,37	277,61	-2,14	2,45
Região Nordeste	49,32	-2,34	-30,61	-72,80	-1,62	1,38
Alagoas	-54,37	-40,42	-24,58	-47,06	-0,55	0,91
Bahia	60,08	156,44	131,59	173,18	1,19	0,32
Ceará	147,05	-53,45	-169,89	-203,82	-2,16	0,20
Maranhão	246,12	10,28	-97,21	-135,59	-1,39	0,39
Paraíba	41,35	-245,62	-286,34	-271,71	-7,92	-0,05
Pernambuco	-51,03	-99,49	-96,86	-153,41	0,90	0,58
Piauí	138,47	247,46	209,33	-33,40	0,51	-1,16
Rio Grande do Norte	512,74	-788,07	-331,70	254,75	-1,65	-1,77
Sergipe	252,26	88,45	17,24	-268,30	-0,93	-16,56
Região Centro-Oeste	-101,49	-52,64	-11,73	-7,23	-0,88	-0,38
Distrito Federal	52,95	-129,99	81,28	138,69	0,54	0,71
Goiás	-87,45	-60,81	-6,62	2,74	-0,92	-1,41
Mato Grosso do Sul	-122,19	-27,18	-12,38	-97,37	-0,90	6,86
Mato Grosso	-191,26	-23,89	-82,29	-30,24	-0,57	-0,63
Região Sudeste	-11,96	-3,71	0,47	-12,96	-1,04	-28,53
Espírito Santo	96,84	-50,62	96,84	-351,19	0,00	-4,63
Minas Gerais	-10,47	1,99	22,32	22,57	-3,13	0,01
Rio de Janeiro	11,04	15,52	1,50	37,29	-0,86	23,83
São Paulo	-22,37	-13,41	-8,75	-46,31	-0,61	4,29
Região Sul	-10,22	-13,42	-20,58	-1,14	1,01	-0,94
Paraná	-52,64	-90,84	-172,51	-93,08	2,28	-0,46
Rio Grande do Sul	-3,91	4,82	7,63	33,85	-2,95	3,43
Santa Catarina	12,03	-11,96	4,27	5,34	-0,65	0,25
Total Brasil²	-11,80	-9,62	-8,21	-16,56	-0,30	1,02

Fonte: Banco Central.

Notas: ¹ Inclui informações exclusivas dos estados.² Refere-se à soma de todas as regiões.

Obs.: (-) = Superávit, no caso de fluxos, ou posição credora, no caso de estoques.

4 INDICADOR: ÍNDICE DE VULNERABILIDADE FISCAL (IVF)

Índice ponderado dos indicadores de endividamento (dívida pública consolidada sobre receita corrente líquida), com peso 5, de serviço da dívida (juros sobre receita corrente líquida), com peso 3, e de resultado primário servindo à dívida (resultado primário sobre juros), com peso 2. Esse índice é uma adaptação resumida da metodologia criada pelo Ministério da Fazenda (MF) para a análise da capacidade de pagamento e de contrapartida para a concessão de aval e garantia a estado, Distrito Federal e município (Portaria nº 306, de 10 de setembro de 2012).

O IVF, em termos gerais, continuou decrescendo no período entre março e setembro de 2017, com melhor evolução na região Nordeste. Contudo, ocorreram aumentos nas regiões Norte e Sul durante o mesmo período.

Os estados do Amazonas, do Pará, de Roraima, do Tocantins, da Bahia, do Rio Grande do Norte, o Distrito Federal, de Mato Grosso, do Rio de Janeiro, do Paraná e do Rio Grande do Sul aumentaram sua vulnerabilidade entre março e setembro de 2017. Contudo, os estados que tiveram os melhores resultados, diminuindo o índice de vulnerabilidade, foram: Maranhão, Pernambuco, Sergipe e Espírito Santo.

TABELA 4
IVF¹

	2016		2017	
	Março	Dezembro	Março	Setembro
Região Norte	13,74	-10,97	-18,67	1,96
Acre	34,65	18,73	-12,37	-15,24
Amazonas	27,92	-12,49	-18,69	13,41
Amapá	43,94	-35,69	-11,89	-27,22
Pará	-15,51	-46,59	-51,13	10,24
Rondônia	21,45	4,06	-8,16	-70,85
Roraima	42,83	98,52	-5,03	81,92
Tocantins	1,22	-16,12	30,01	70,48
Região Nordeste	39,55	26,71	20,00	10,79
Alagoas	74,17	48,58	50,34	44,57
Bahia	40,57	60,47	54,88	62,51
Ceará	56,64	12,03	-11,80	-18,68
Maranhão	76,56	27,38	4,03	-2,19
Paraíba	29,34	-31,07	-40,23	-37,65
Pernambuco	22,69	10,07	9,60	-3,44
Piauí	50,07	71,37	61,89	14,60
Rio Grande do Norte	106,36	-154,41	-64,18	54,28
Sergipe	80,64	56,90	41,52	-23,19
Região Centro-Oeste	9,23	20,70	28,36	28,05
Distrito Federal	21,07	-10,65	31,16	42,21
Goiás	31,66	38,47	48,32	48,77
Mato Grosso do Sul	23,38	38,95	44,42	22,78
Mato Grosso	-21,10	12,08	-1,32	9,69
Região Sudeste	97,57	103,87	100,87	95,95
Espírito Santo	33,18	2,43	33,19	-60,14
Minas Gerais	106,64	111,22	106,11	103,81
Rio de Janeiro	121,34	141,28	135,22	143,79
São Paulo	92,51	94,88	94,74	84,27
Região Sul	62,23	59,94	57,36	58,20
Paraná	20,24	8,28	-11,17	0,97
Rio Grande do Sul	118,82	116,56	118,71	122,21
Santa Catarina	36,60	30,91	33,57	32,04
Total Brasil²	63,69	63,40	61,68	58,34

Fonte: Banco Central.

Notas: ¹ Inclui informações exclusivas dos estados.

² Refere-se à soma de todas as regiões.

Obs.: IVF (situação fiscal): <10 = ótima; >10<20 = muito boa; >20<40 = boa; >40<60 = neutra; >60<80 = fraca; >80<100 = muito fraca; >100 = crítica.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Assessoria de Imprensa e Comunicação

EDITORIAL

Coordenação

Ipea

Revisão e editoração

Editorar Multimídia

*The manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.*

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 2026-5336

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 e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.



ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO
**PLANEJAMENTO,
DESENVOLVIMENTO E GESTÃO**

