



Jul.-Dez. 2018

19

BOLETIM REGIONAL, URBANO E AMBIENTAL



Brasília, 2018

Jul.-Dez. 2018

19

REGIONAL, URBANO E AMBIENTAL
BOLETIM

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
Mylene Pinheiro Fiori

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

Boletim Regional, Urbano e Ambiental

CORPO EDITORIAL

Editores

Márcio Bruno Ribeiro (coordenador da Asmeq)

Conselho Editorial

Adolfo Sachsida (diretor adjunto)
Aristides Monteiro Neto (coordenador da Coere)
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

ACOMPANHANDO AS REGIÕES METROPOLITANAS: AVANÇOS NA PESQUISA GOVERNANÇA METROPOLITANA NO BRASIL	9
---	---

Sara Rabello Tavares
Bárbara Oliveira Marguti

VULNERABILIDADE SOCIAL NAS REGIÕES METROPOLITANAS BRASILEIRAS: BREVE ANÁLISE DOS RESULTADOS DO IVS CALCULADO PARA AS PNADs 2011-2015....	21
---	----

Carlos Vinícius da Silva Pinto
Rodrigo Marques dos Santos
Betty Nogueira Rocha

ÍNDIA E ESTADOS UNIDOS: MERCADOS PARA AS EXPORTAÇÕES AGROPECUÁRIAS BRASILEIRAS?	31
--	----

Rogério Edivaldo Freitas

PRODUTOS AGROPECUÁRIOS BRASILEIROS COM POTENCIAL NOS MERCADOS DOS ESTADOS UNIDOS E DA ÍNDIA	43
--	----

Rogério Edivaldo Freitas

OPINIÃO

COMPREENDENDO O BINÔMIO COMPETITIVIDADE E EQUIDADE NO DESENVOLVIMENTO REGIONAL.....	55
--	----

Adriana Melo Alves

NOTAS DE PESQUISA

A SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE: PASSADO E PRESENTE EM BUSCA DE CONVERGÊNCIA	61
---	----

Luciléia Aparecida Colombo

MORADIAS VAGAS: UM PRECIOSO RECURSO DESPERDIÇADO	67
--	----

Vanessa Gapriotti Nadalin

DESAFIOS METODOLÓGICOS PARA O CÁLCULO DO ÍNDICE DE VULNERABILIDADE SOCIAL (IVS) A PARTIR DAS VARIÁVEIS DAS PNADs CONTÍNUAS DE 2016 E 2017.....	71
---	----

Rodrigo Comini Curi
Rodrigo Marques dos Santos
Bárbara Oliveira Marguti

AVALIAÇÃO DO GASTO PÚBLICO: ANÁLISE DE <i>PERFORMANCE</i> E DE EFICIÊNCIA DO SETOR PÚBLICO	75
Constantino Cronemberger Mendes	
Rafael Terra	
Guilherme Resende Oliveira	

CONSÓRCIOS PÚBLICOS: ARRANJO FEDERATIVO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL..	79
Constantino Cronemberger Mendes	
Ronaldo Ramos Vasconcellos	
Igor Ferreira do Nascimento	

INDICADORES

INDICADORES REGIONAIS.....	85
INDICADORES SOCIAIS E METROPOLITANOS	93
INDICADORES FEDERATIVOS	101
INDICADOR AMBIENTAL.....	107

EDITORIAL

Este número 19 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: *Ensaio*, *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 deste 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, tratando de um tema que tenha se destacado na mídia ou nos debates acadêmico-técnicos. As notas de pesquisa são relatos e/ou resultados preliminares de pesquisas em desenvolvimento 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 quatro ensaios. Dois deles são resultados de projetos de pesquisa da área urbana. No texto *Acompanhando as regiões metropolitanas: avanços na pesquisa Governança Metropolitana no Brasil*, as autoras Sara Rabello Tavares e Bárbara Oliveira Marguti apresentam os resultados mais recentes da pesquisa no que se refere: ao levantamento atualizado do universo metropolitano institucional no país; à conformação das principais unidades às exigências estabelecidas pelo Estatuto da Metrópole; e aos relatos da experiência de construção e elaboração dos Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUIs). Já no trabalho *Vulnerabilidade social nas regiões metropolitanas brasileiras: breve análise dos resultados do IVS calculado para as Pnads 2011-2015*, de Carlos Vinícius da Silva Pinto, Rodrigo Marques dos Santos e Betty Nogueira Rocha, é apresentado um levantamento das tendências de comportamento daquele índice nas nove regiões que possuem informações para as Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios (Pnads).

Os dois ensaios seguintes, do autor Rogério Edivaldo Freitas, apresentam análises complementares sobre as exportações agropecuárias nacionais para a Índia e os Estados Unidos no período de 1989 a 2015. No trabalho *Índia e Estados Unidos: mercados para as exportações agropecuárias brasileiras?*, são avaliadas a concentração e a participação daquelas exportações nos referidos países. Os resultados apontam uma relativa perda de dinamismo referente ao mercado americano e uma crescente atração do mercado indiano, ainda que em pequena escala. Já no ensaio *Produtos agropecuários brasileiros com potencial nos mercados dos Estados Unidos e da Índia*, buscou-se avaliar os grupos de produtos mais demandados por aqueles países.

Na seção *Opinião*, o texto intitulado *Compreendendo o binômio competitividade e equidade no desenvolvimento regional* foi redigido por Adriana Melo Alves, especialista em políticas públicas e gestão governamental em exercício no Ministério da Integração Nacional (MI).

Na seção *Notas de pesquisa*, são apresentados cinco breves relatos de projetos que se encontram em fase inicial de desenvolvimento. São eles: *A Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste: passado e presente em busca de convergência*, de Luciléia Aparecida Colombo; *Moradias vagas: um precioso recurso desperdiçado*, de Vanessa Gapriotti Nadalin; *Desafios metodológicos para o cálculo do Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) a partir das variáveis das Pnads Contínuas de 2016 e 2017*, de Rodrigo Comini Curi, Rodrigo Marques dos Santos e Bárbara Oliveira Marguti; *Avaliação do gasto público: análise de performance e de eficiência do setor público*, de Constantino Cronemberger Mendes, Rafael Terra e Guilherme Resende Oliveira; e *Consórcios públicos: arranjo federativo e desenvolvimento regional*, de Constantino Cronemberger Mendes, Ronaldo Ramos Vasconcellos e Igor Ferreira do Nascimento.

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

Gostaríamos de registrar nossos agradecimentos aos colegas do Ipea que atuaram voluntariamente como pareceristas dos ensaios desta edição: César Nunes de Castro, José Eustáquio Ribeiro Vieira Filho 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, João Paulo Viana, 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

ACOMPANHANDO AS REGIÕES METROPOLITANAS: AVANÇOS NA PESQUISA GOVERNANÇA METROPOLITANA NO BRASIL

Sara Rabello Tavares¹
Bárbara Oliveira Marguti²

1 INTRODUÇÃO

No Brasil contemporâneo, tanto ou mais que o fenômeno da urbanização, a metropolização vem se configurando como uma tendência de organização do espaço, seja enquanto fenômeno socioespacial, seja como fenômeno político-institucional, o que se reflete no aumento da importância das metrópoles brasileiras e no aumento do número de regiões metropolitanas (RMs).

Nesse contexto, o projeto *Governança Metropolitana no Brasil* agrega, por meio da Rede Ipea, instituições de pesquisa, estudos e levantamentos do quadro político-institucional das RMs brasileiras, buscando investigar as especificidades e condicionantes da governança e da gestão metropolitanas nas principais RMs do país.

O projeto realizou diversos estudos voltados para o cenário metropolitano brasileiro – com a identificação e a periódica atualização deste levantamento – das RMs instituídas, a identificação, a análise e a avaliação da gestão das funções públicas de interesse comum, com um olhar atento à interação dos agentes econômicos e políticos e dos atores sociais que contribuem para a conformação do espaço metropolitano e para o campo de possibilidades de sua gestão e transformação, além de estudos de formação e consolidação da gestão metropolitana.

Desde 2011, início do projeto, os estudos já passaram por três etapas. A primeira buscou caracterizar o estado da arte da gestão e da governança metropolitanas no Brasil, que resultou na publicação *40 anos de Regiões Metropolitanas no Brasil*, em 2013, trazendo um balanço não muito auspicioso das soluções institucionais para a promoção da gestão e da governança metropolitanas.

1. Pesquisadora do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea.

2. Coordenadora técnica do projeto Governança Metropolitana no Brasil do Ipea.

Naquele primeiro livro, o diagnóstico apontava para a fragilização da gestão metropolitana no Brasil, no momento em que o processo de metropolização se consolidava, seja do ponto de vista da formação socioespacial, seja por meio da metropolização institucional pós-Constituição Federal de 1988.

A etapa seguinte refletiu sobre o grau de institucionalização, gestão e governança do sistema de gestão das funções públicas de interesse comum (FPICs) que estruturam o espaço metropolitano: uso do solo, saneamento básico e transporte público/mobilidade urbana – notadamente funções estruturantes e centrais para a dinâmica metropolitana. Além desse aporte analítico, houve um esforço para avaliar o desenvolvimento das FPICs nas dezesseis principais RMs do país. Essa segunda etapa da pesquisa teve seus produtos divulgados em novembro de 2014.

A governança desses espaços, especialmente no que diz respeito à gestão das FPICs, emerge como um desafio clivado, do ponto de vista institucional, pelas possibilidades e pelos limites das relações federativas trazidas pela Constituição Federal de 1988. A sanção do Estatuto da Metrópole (Lei Federal nº 13.089), em janeiro de 2015, imputou às RMs instituídas um conjunto de novas determinações que ensejam o ajuste de suas estruturas de governança e gestão, incorporando a noção e a prática da cooperação interfederativa, entre outras adequações, tais como a participação deliberativa da sociedade civil.

A partir disso, no final de 2015 houve o início da terceira etapa, à qual este ensaio se refere, tendo como objetivo apresentar os resultados dessa pesquisa que procurou: *i)* atualizar o universo metropolitano institucional brasileiro; *ii)* analisar as experiências de conformação de novos arranjos institucionais e construção da cooperação interfederativa; e *iii)* registrar os relatos de experiência da construção e da elaboração dos Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUIs).

2 O PROCESSO DE METROPOLIZAÇÃO INSTITUCIONAL

Amplamente discutido na literatura, as primeiras RMs no Brasil foram criadas na década de 1970,³ por meio da Lei Complementar nº 14, que, por sua vez, obedecia à Constituição de 1967. A partir da Constituição de 1988 a responsabilidade pela criação e pela organização das RMs foi transferida do governo federal para os estados, de acordo com o § 3º do Artigo 25.1, iniciando a possibilidade de inserção delas nos processos estaduais de planejamento regional (Moura *et al.*, 2009; Costa e Tsukumo, 2013).

A partir da Constituição Federal de 1988 a institucionalização de RMs e aglomerações urbanas (AUs) passa a ser atribuição dos estados. Devido à inexistência de critérios específicos para a criação de RMs e às diferentes legislações estaduais, multiplicaram-se unidades territoriais muito distintas, institucionalizadas como RMs.

O Ipea, nesse sentido, vem realizando o monitoramento do quadro institucional das RMs brasileiras, no âmbito do projeto *Governança Metropolitana*, em conjunto com a

3. Especificamente no ano de 1973 foram criadas oito RMs – Belém, Belo Horizonte, Curitiba, Fortaleza, Porto Alegre, Recife, Salvador e São Paulo – e, no ano seguinte, 1974, a RM do Rio de Janeiro, com a fusão dos estados de Guanabara e do Rio de Janeiro.

Rede Ipea,⁴ incluindo o levantamento atualizado periodicamente do que hoje representa o universo metropolitano oficial, ou seja, as RMs criadas por lei federal ou estadual até 30 de maio de 2018. Este monitoramento tem como principal objetivo manter atualizado o universo metropolitano oficial a partir da coleta de informações nas assembleias legislativas dos governos estaduais (mais propriamente a consulta direta de leis complementares estaduais já sancionadas)⁵ e em outras instituições de pesquisas que tratam do tema metropolitano, como Observatório das Metrópoles e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

A metodologia desse levantamento pode ser resumida basicamente em quatro etapas: *i*) identificação das RMs a partir da pesquisa de leis complementares nas assembleias legislativas por Unidade da Federação (UF) de 1º de julho de 2016 a 30 de maio de 2018 (data de referência); *ii*) identificação do ano de institucionalização (data referente à Lei Complementar Estadual – LCE); *iii*) quantificação do número de municípios que integram ou passaram a integrar a região delimitada; e, finalmente, *iv*) disponibilização das informações coletadas e atualizadas na plataforma *on-line* do projeto.⁶

A plataforma da *Governança Metropolitana*, lançada em 19 de dezembro de 2018, é um ferramenta de disponibilização do perfil demográfico, econômico e social das quinze principais RMs brasileiras, além de fornecer informações sobre o *status* da governança e a gestão destes espaços, pela existência e pela composição da estrutura institucional, atribuições e competências dos órgãos dessa estrutura, bem como o desenho territorial atualizado de cada RM. Além disso, na plataforma é possível consultar as principais legislações no âmbito metropolitano e as publicações da Rede Ipea, como livros, relatórios, memórias de eventos etc. Em constante atualização, os próximos avanços da plataforma irão disponibilizar perfis de novas RMs (como a de Natal e a de Manaus), os PDUIs já concluídos (como é o caso das RMs do Rio de Janeiro, de Cuiabá e de Goiânia) e suas respectivas leis, já aprovadas nas Câmaras Legislativas estaduais.

Conforme este levantamento, o Brasil conta atualmente com oitenta RMs e três regiões integradas de desenvolvimento econômico (Rides), totalizando 83 territórios. Algumas RMs contam ainda com colares metropolitanos, áreas de expansão metropolitana ou entorno metropolitano definido em lei. No caso das Rides, vale lembrar ainda que sua composição inclui municípios de diferentes UFs.

As 83 RMs/Rides comportam 1.184 municípios e estão distribuídas por 25 UFs nas cinco Grandes Regiões brasileiras. Os únicos estados que não contêm nenhuma unidade

4. Rede Ipea constitui-se uma articulação institucional que envolve as seguintes instituições: Idesp (RM de Belém), Imesc (RM da Grande São Luís), Ipece (RM de Fortaleza), Fundaj (RM do Recife), Sedur-BA (RM de Salvador), IJSN (RM da Grande Vitória), Fundação João Pinheiro/Agência RMBH (RM de Belo Horizonte), Fundação Ceperj (RM do Rio de Janeiro), Emplasa (RM de São Paulo), FEE (RM de Porto Alegre), Iparides (RM de Curitiba), Secretaria das Cidades-MT (RM do Vale do Rio Cuiabá), Sicam-GO (RM de Goiânia) e Codeplan (Ride-DF).

5. De acordo com o Dicionário Jurídico brasileiro (Santos, 2001), uma lei sancionada e promulgada refere-se ao ato pelo qual o órgão Executivo determina a sua execução. A partir disso a lei é publicada no Diário Oficial da respectiva Assembleia Legislativa que a sancionou.

6. Disponível em: <<https://goo.gl/sRYpjj>>. Acesso em: 24 out. 2018.

territorial definida como RM são: Acre (Norte) e Mato Grosso do Sul⁷ (Centro-Oeste). Há que se mencionar, também, que neste total estão inseridos os 154 municípios pertencentes aos colares metropolitanos das RMs de Belo Horizonte e do Vale do Aço, ambas em Minas Gerais; das áreas de expansão metropolitana das RMs do estado de Santa Catarina: Carbonífera, Chapecó, Norte/Nordeste Catarinense, Florianópolis, Foz do Rio Itajaí, Lages e Vale do Rio Itajaí; e dos municípios do entorno metropolitano da RMs do Vale do Rio Cuiabá, em Mato Grosso. Destes municípios, 45 são integrantes das Rides. Na tabela 1 apresentamos as RMs e as Rides segundo as Grandes Regiões geográficas do Brasil.

TABELA 1
Distribuição de RMs e Rides nas macrorregiões

Regiões	RMs	Rides
Centro-Oeste	2	1
Nordeste	33	2
Norte	12	0
Sudeste	10	0
Sul	23	0
Total	80	3

Fonte: Leis complementares estaduais sancionadas e em vigor até a data de 30 de maio de 2018, prescritas em Diários Oficiais ou banco de leis das Assembleias Legislativas de cada estado.
Elaboração das autoras.

Na região Centro-Oeste os territórios metropolitanos estão divididos em Mato Grosso, Goiás e Distrito Federal. No Nordeste, destaca-se o estado da Paraíba, que concentra doze RMs, e o Alagoas, que contém nove RMs institucionalizadas. Na região Norte, Pará e Roraima contém três RMs cada um; o estado do Tocantins conta com duas RMs, enquanto Amapá, Amazonas e Rondônia possuem uma cada um. No Sudeste a divisão é a seguinte: São Paulo possui seis RMs, Minas Gerais conta com duas e os estados do Espírito Santo e do Rio de Janeiro possuem uma cada um. Por fim, a região Sul, que, por um lado, possui o menor número de UFs, tem, por outro lado, 23 RMs institucionalizadas por lei complementar, estando dez RMs localizadas no Paraná,⁸ onze em Santa Catarina e duas no Rio Grande do Sul.⁹

O gráfico 1 apresenta a quantidade de municípios integrantes de RMs e Rides. Curiosamente a região Sul apresenta o maior número de municípios metropolitanos (385), apesar de ser a menor região do Brasil em extensão territorial e com menos estados, seguida do Nordeste, com 416 municípios metropolitanos; desses municípios, oito compõem a Ride Petrolina-Juazeiro, e quatorze a Ride da Grande Teresina.

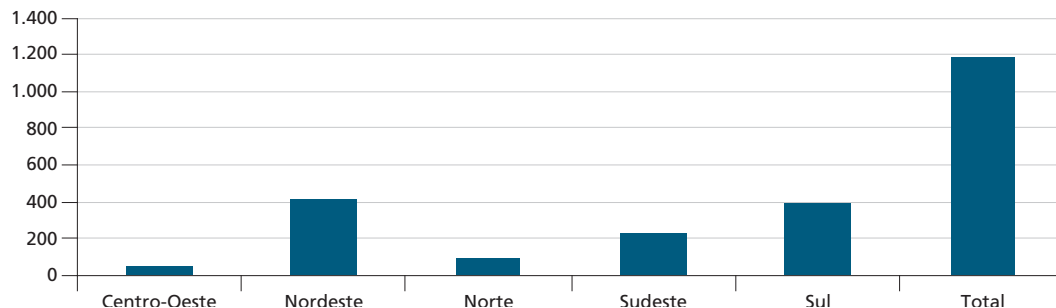
7. Existe um projeto de lei em tramitação na Assembleia Legislativa estadual para institucionalização da RM de Campo Grande, no estado de Mato Grosso do Sul.

8. Existem quatro projetos de lei complementar no *status* jurídico de "diligência" na Assembleia Legislativa do estado do Paraná para a criação das seguintes regiões: RMs de Cornélio Procopio, Dois Vizinhos, Foz do Iguaçu, Francisco Beltrão, Laranjeiras do Sul e Paranavaí.

9. Existem quatro projetos de lei complementar no *status* jurídico de "diligência" na Assembleia Legislativa do estado do Rio Grande do Sul para a criação das seguintes regiões: RMs do Alto Uruguai, de Passo Fundo, do Noroeste e do Vale do Rio Pardo.

GRÁFICO 1

Número de municípios integrantes de RMs e Rides por região



Fonte: Leis complementares estaduais sancionadas e em vigor até a data de 30 de maio de 2018, prescritas em Diários Oficiais ou banco de leis das Assembleias Legislativas de cada estado.
Elaboração das autoras.

TABELA 2

Número de municípios integrantes de RMs e Rides por região

Regiões	RM	Rides
Centro-Oeste	26	23
Nordeste	396	22
Norte	100	0
Sudeste	234	0
Sul	383	0
Total	1.139	45

Fonte: Leis complementares estaduais sancionadas e em vigor até a data de 30 de maio de 2018, prescritas em Diários Oficiais ou banco de leis das Assembleias Legislativas de cada estado.
Elaboração das autoras.

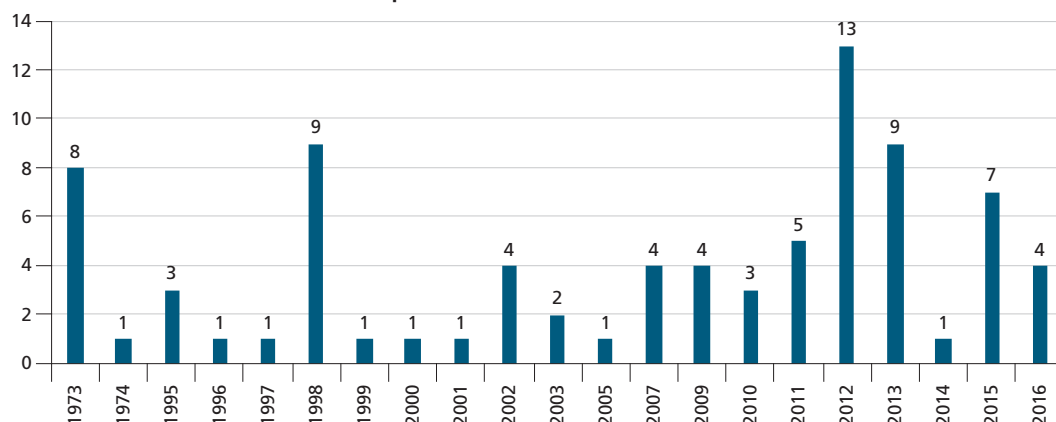
O total de municípios que compõem as RMs no Brasil é de 1.184, o que corresponde a 21% dos municípios brasileiros, incluindo os das Rides e aqueles das regiões consideradas de expansão ou colar metropolitano. Um quadro institucional bem diferente de 2010, em que existiam apenas 33 RMs, além das três Rides, que somavam 476 municípios, ou 7,8% do total de municípios do país (Costa, 2010).

Essas regiões são bastante heterogêneas, variando da quantidade mínima possível para a constituição de uma RM, ou seja, dois municípios, como é o caso das RMs Central e de Porto Velho (ambas em Rondônia) e das RMs do Nordeste Catarinense e de Lages (ambas em Santa Catarina) até 45 municípios, como no caso da RM de Contestado (Santa Catarina); e 39 municípios na RM de São Paulo.

Estudo divulgado pelo Ipea (Costa, 2010) sobre as RMs brasileiras utiliza o termo *metropolização institucional* para referir-se aos diferentes processos legais que culminaram no atual arranjo metropolitano brasileiro. O termo é bastante apropriado, principalmente nos anos recentes, quando inúmeras leis complementares estaduais têm instituído RMs – ainda que muitas destas não apresentem fenômenos característicos para essa denominação –, e diversos estudos sobre a rede urbana brasileira apontem para arranjos com características metropolitanas. Apesar do surto de metropolização institucional verificado na última década, foi em 2012 que houve o maior número de institucionalização de RMs.

GRÁFICO 2

RMs e Rides institucionalizadas por ano no Brasil



Fonte: Leis complementares estaduais sancionadas e em vigor até a data de 30 de maio de 2018, prescritas em Diários Oficiais ou banco de leis das Assembleias Legislativas de cada estado.
Elaboração das autoras.

Quanto ao perfil demográfico do universo metropolitano brasileiro, apenas as RMs de São Paulo, do Rio de Janeiro e de Belo Horizonte possuem mais de 5 milhões de habitantes, somando 34% do contingente populacional metropolitano. A faixa populacional de 100 a 500 mil habitantes concentra 37 RMs, totalizando 460 municípios.

TABELA 3

Perfil demográfico do universo metropolitano brasileiro

Faixa populacional	Nº de RMs	População 2016	(%)	Nº de municípios
Até 100 mil	4	232.092	0,21	20
De 101 mil a 500 mil	37	9.199.967	8,15	460
De 501 mil a 1 milhão	18	12.288.464	10,88	215
De 1.001 milhão a 2 milhões	9	13.312.790	11,79	140
De 2.001 milhões a 3 milhões	5	11.994.890	10,62	106
De 3.001 milhões a 4 milhões	5	18.480.128	16,36	91
De 4.001 milhões a 5 milhões	2	8.568.052	7,59	57
Mais de 5 milhões	3	38.851.269	34,40	94
Total	83	112.927.652	100,00	1.183

Fonte: IBGE (2016).

Das RMs com menor número de habitantes, as RMs Central e do Sul (ambas em Roraima) e de Araruna e da Barra de Santa Rosa (ambas na Paraíba) possuem menos que 100 mil habitantes e somam pouco mais de 200 mil habitantes em vinte municípios, representando 0,21% do total da população metropolitana do país.

3 A GOVERNANÇA INTERFEDERATIVA

Na etapa mais recente da pesquisa, além da atualização do universo metropolitano, foram analisadas as condições para o alcance da *gestão plena*¹⁰ por meio do registro das experiências mais recentes de doze das principais RMs do país, e de como cada uma delas vem se adaptando às exigências estabelecidas pelo Estatuto da Metrópole.

As RMs de Belo Horizonte, de Salvador, de São Paulo, do Recife, de Porto Alegre e do Rio de Janeiro possuem maiores experiências em relação às adequações da estrutura institucional do sistema gestor.

A estrutura da RM de Belo Horizonte atende aos critérios para aquilo que o Estatuto da Metrópole considera como *gestão plena*, apesar de ter sido reestruturada em 2006, antes mesmo da instituição do Estatuto. Esta estrutura conta com: *i*) instância executiva: a Assembleia Metropolitana, que tem a participação dos chefes do Poder Executivo municipal, do governador e de representantes da sociedade civil; *ii*) instância deliberativa participativa: o conselho deliberativo; e *iii*) agência e fundo metropolitanos e do próprio plano.

Assim como a RM de Belo Horizonte, a RM de Salvador possui uma estrutura de governança criada pela Lei Complementar nº 41, de 2014, que, embora anteceda o Estatuto da Metrópole, possui convergências com o Estatuto. Além disso, também apresenta uma estrutura de gestão e governança muito próxima à da RM de Belo Horizonte, com exceção da participação da sociedade civil na instância executiva (colegiado metropolitano, conselho participativo, entidade metropolitana e fundo).

A RM de São Paulo tem um histórico contínuo de estrutura de gestão por meio da Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S/A (Emplasa), e passou por reestruturações recentes em 2011 e 2013, com a instituição do Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de São Paulo (Codesp) e do Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana de São Paulo (FDRMSP).

Já a RM do Recife possui uma história de planejamento desde sua fundação, em 1974, por meio da Secretaria de Planejamento do estado e do órgão de gestão metropolitana (Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco – Condepe/Fidem), hoje integradas. O Estatuto da Metrópole foi de suma importância para suscitar as discussões em torno da governança interfederativa, que culminou na Lei Complementar nº 382, de 9 de janeiro de 2018, enviada à Assembleia Legislativa do estado para aprovação, que institui o Sistema Gestor Metropolitano (SGM) da RM do Recife, composto pelo Conselho de Desenvolvimento Metropolitano (CDM), pelo Conselho Consultivo Metropolitano (CCM),

10. "Art. 8º A governança interfederativa das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas compreenderá em sua estrutura básica:

I – instância executiva composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes das unidades territoriais urbanas;

II – instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil;

III – organização pública com funções técnico-consultivas; e

IV – sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas" (Brasil, 2015).

pelo Comitê Executivo Metropolitano (CEM), pela Condepe/Fidem e pelo Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife (Funderm).

A RM de Porto Alegre, assim como São Paulo, manteve sua estrutura original com a Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional (Metroplan), que possui o Fundo de Investimentos Urbanos (Fundurbano/RS) criado ainda na década de 1970. Por sua vez, a estrutura institucional da RM do Rio de Janeiro é composta pelo Comitê Executivo de Estratégias Metropolitanas e pela Câmara Metropolitana de Integração Governamental, com a proposta de criação de uma Agência Executiva Metropolitana.

A seguinte estrutura é observada na RM da Grande Vitória: *i*) uma instância executiva e deliberativa, com participação da sociedade civil, pelo Conselho Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória (Comdevit); *ii*) uma instância de suporte técnico, com o Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN); e *iii*) um fundo, o Fundo Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória (Fumdevit). Já a RM de Goiânia tem sua estrutura baseada no Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Goiânia (Codemetro) e no Fundo de Desenvolvimento Metropolitano de Goiânia (Fundemetro).

Quanto à RM de São Luís, apesar de institucionalizada pela Lei Complementar nº 38, de 12 de janeiro de 1998, seus trabalhos de planejamento e gestão não encontravam espaço nas agendas governamentais, sua estrutura possui apenas o conselho metropolitano (Conselho de Administração e Desenvolvimento da Região Metropolitana da Grande São Luís – Coadegs).

A RM da Grande Florianópolis foi estruturada tendo como base a Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Grande Florianópolis (Sudurf), contando com uma instância executiva (colegiado metropolitano) e um conselho deliberativo com participação da sociedade civil – o Comitê de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Grande Florianópolis (Coderf).

A RM da Baixada Santista possui estrutura consolidada completa, administrada pela Agência Metropolitana da Baixada Santista (Agem), com o Conselho de Desenvolvimento da Baixada Santista (Condesb) e o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano da Baixada Santista (FDRMBS).

Por fim, a RM de Natal apresenta a situação mais desestruturada de todas as doze RMs estudadas; apesar de ter institucionalizado o Conselho de Desenvolvimento Metropolitano (CDMN), não consolidou a gestão metropolitana, ocasionando a inatividade do conselho.

4 A ELABORAÇÃO DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO URBANO INTEGRADO

É sabido que a aprovação do Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089/2015) trouxe consigo uma série de exigências que, de forma geral, referem-se à organização dos sistemas de governança e gestão que cada RM deve apresentar. Podemos destacar, entre as exigências trazidas pelo EM, a obrigatoriedade da elaboração de um PDUI.

O Plano de Desenvolvimento Metropolitano é um instrumento legal que estabelece, com base em processo permanente de planejamento, as diretrizes e as ações para orientar o desenvolvimento da RM, buscando reduzir as desigualdades e melhorar as condições de

vida da população. Sua importância está em promover a discussão da atuação conjunta do estado e dos municípios integrantes da região. O quadro 1 apresenta o *status* de elaboração do PDUI em cada uma das RMs em estudo.

QUADRO 1

Balanco sobre a realização dos PDUIs

RMs	PDUI	LCE
RM de Belo Horizonte	Concluído	Tramitação e votação
RM de Salvador	Em elaboração	-
RM do Rio de Janeiro	Concluído	Entregue ao governo estadual
RM de São Paulo	Em elaboração	-
RM do Recife	Não iniciado	-
RM de Porto Alegre	Não iniciado	-
RM da Grande Vitória	Concluído	Aprovada LCE nº 872
RM de Goiânia	Concluído	Tramitação e votação
RM da Grande São Luís	Não iniciado	-
RM da Baixada Santista	Em elaboração	-
RM de Florianópolis	Não iniciado	-
RM de Natal	Não iniciado	-

Fonte: Marguti, Costa e Favarão (2018).

Entre as RMs que iniciaram suas atividades de elaboração do PDUI, a RM de Vitória finalizou todo o processo com a aprovação da LCE nº 872. Na RM de Goiânia, o processo de elaboração do PDUI iniciou-se em 2014, antes mesmo do Estatuto da Metrópole, sobre a responsabilidade da Universidade Federal de Goiânia (UFG). A participação da universidade representou ganhos positivos no processo, agregando o conhecimento científico à política pública.

Diferentemente dos avanços percorridos nas RMs de Vitória e de Goiânia, o PDUI nas RMs de São Luís e de Porto Alegre estão ainda em fase de desenvolvimento. Na RM de Porto Alegre realizou-se uma série de reuniões com a Metroplan, a Fundação de Economia e Estatística (FEE) e outros órgãos para a elaboração de um pré-diagnóstico da RM. O objetivo foi analisar inúmeros projetos e planos já realizados na região antes de iniciar o PDUI.

Os PDUIs das RMs de Salvador, do Rio de Janeiro e da Baixada Santista estão em elaboração; contudo, a RM de Belo Horizonte, já com o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) aprovado nas instâncias executiva e deliberativa, foi enviado como projeto de lei aguardando a votação na Assembleia Legislativa, atualmente aguardando parecer da Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) no regime de tramitação de dois turnos no plenário da Assembleia.¹¹

A RM de Salvador teve seu PDUI iniciado parcialmente, com a elaboração de um pré-diagnóstico; contudo, a licitação para contratação da empresa para elaboração do PDUI foi embargada por uma ação popular.

11. Mais informações em: <<https://goo.gl/GvZxrh>>. Acesso em: 24 out. 2018.

Uma iniciativa do governo do estado, por meio da Câmara Metropolitana, e financiado pelo Banco Mundial, o Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana do Rio de Janeiro foi iniciado em janeiro de 2016 e teve o objetivo de elaborar um conjunto de cenários, estratégias e instrumentos para orientar decisões governamentais nos anos futuros e que sejam referências para a sociedade fluminense. Para o seu desenvolvimento, o Plano Metropolitano contou com a participação de diversos especialistas nas áreas de expansão econômica, saneamento básico, mobilidade, patrimônio natural e cultural, habitação e gestão urbana, e já teve a participação de cerca de 3 mil pessoas em toda a RM do Rio de Janeiro. O plano foi concluído e entregue ao governo do estado no dia 21 de junho de 2018.

Na RM da Baixada Santista, o PDUI elaborado em 2014 foi revisado para atender e se adequar ao Estatuto da Metrópole. Atualmente, esse processo está na fase de discussão da minuta do projeto de lei complementar estadual que cria o PDUI, a ser submetida à Assembleia Legislativa estadual.

A RM de São Paulo começou seus trabalhos de elaboração do PDUI em 2017. Em agosto de 2018 foi concluído o *Caderno Final de Proposta*. A etapa seguinte consiste na formulação da minuta da lei.

A RM do Recife ainda não iniciou a elaboração do plano, enquanto a RM da Grande Florianópolis usará o Plano de Mobilidade Urbana Sustentável da Grande Florianópolis, estudo financiado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) como diagnóstico para elaboração do plano de lei.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O retrato do universo metropolitano apresenta heterogeneidade na formação e na configuração territorial das RMs e também na composição da estrutura institucional da gestão metropolitana.

Uma das justificativas da ocorrência da fragmentação institucional na gestão metropolitana, dispersa pelas diversas legislações estaduais, era resultado da inexistência de uma legislação específica no plano federal, para orientar e regular a governança. Entretanto, o que vemos nas legislações das RMs pós-Estatuto da Metrópole não se traduz em maior coesão na gestão.

O panorama da elaboração do PDUI das principais RMs no país mostrou que nenhuma delas foi capaz de cumprir o prazo inicial estabelecido pelo EM, que acabou sendo revisto pela Medida Provisória nº 818 (aprovada como Lei nº 13.683, de 19 de junho de 2018), que altera, além do prazo de elaboração do PDUI, outras diretrizes do Estatuto da Metrópole.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2015.

COSTA, M. A. Faces da metropolização no Brasil: desafios contemporâneos na gestão das regiões metropolitanas. *In*: MORAIS, M. P.; COSTA, M. A. (Orgs.). **Infraestrutura social e urbana no Brasil**: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2010. v. 2, p. 641-682.

COSTA, M. A.; TSUKUMO, I. T. L. (Orgs.). **40 anos de regiões metropolitanas no Brasil**. Brasília: Ipea, 2013.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Estimativas populacionais para os municípios e para as Unidades da Federação brasileiros em 01/07/2016**. Rio de Janeiro: IBGE, 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/cDFsh3>>. Acesso em: 12 nov. 2018.

MARGUTI, B. O.; COSTA, M. A.; FAVARÃO, C. B. (Orgs.). **Brasil metropolitano em foco**: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole. Brasília: Ipea, 2018.

MOURA, R. *et al.* Hierarquização e identificação dos espaços urbanos. *In*: RIBEIRO, L. C. Q. (Org.). **Conjuntura urbana**. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrópoles, 2009.

SANTOS, W. **Dicionário Jurídico brasileiro**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. Disponível em: <<https://goo.gl/uXBVgx>>. Acesso em: 12 nov. 2018.

VULNERABILIDADE SOCIAL NAS REGIÕES METROPOLITANAS BRASILEIRAS: BREVE ANÁLISE DOS RESULTADOS DO IVS CALCULADO PARA AS PNADs 2011-2015

Carlos Vinícius da Silva Pinto¹
Rodrigo Marques dos Santos²
Betty Nogueira Rocha³

1 INTRODUÇÃO

A vulnerabilidade social expressa no Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) decorre da seleção de dezesseis indicadores da plataforma do Atlas do Desenvolvimento Humano e está organizada em três dimensões: *i*) infraestrutura urbana; *ii*) capital humano; e *iii*) renda e trabalho. Quanto mais alto o IVS de um território, maior é sua vulnerabilidade social, e, portanto, maior a precariedade das condições de vida de sua população. Assim, na régua do IVS, inversamente ao que se observa no Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), quanto mais próximo de um está o índice, piores são as condições de vida da população daquele território, ao passo que valores próximos a zero denotam baixa ou inexistente vulnerabilidade social.

O lançamento da nova plataforma do Atlas da Vulnerabilidade Social, em agosto de 2017, manteve os indicadores produzidos com resultados para 2000 e 2010 e apresentam duas inovações: a primeira é o cálculo dos indicadores, das dimensões e dos índices, tomando por referência os dados brutos produzidos pela Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio (Pnad) de 2011 a 2015. A segunda é a possibilidade de consulta ao mesmo conjunto de

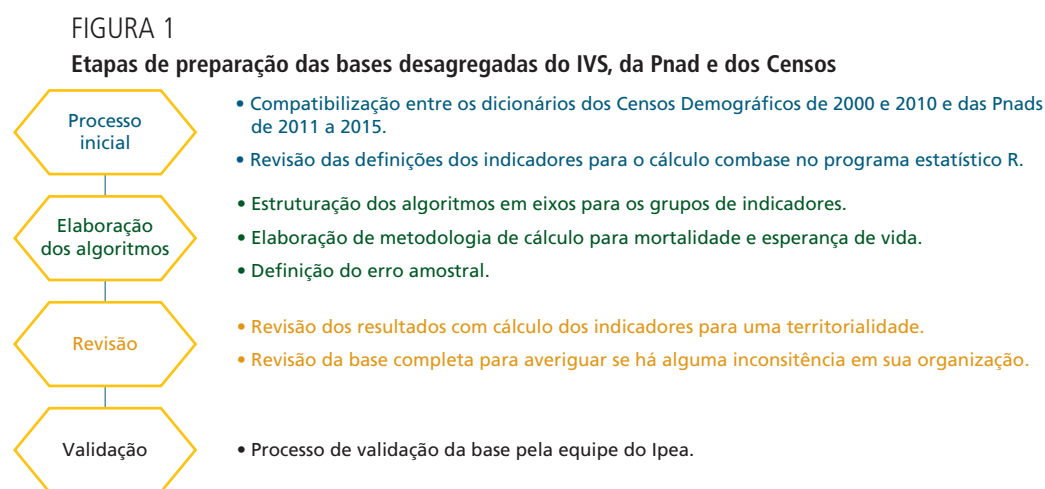
1. Doutorando em geografia na Universidade de Brasília (UnB) e pesquisador dos projetos Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil e Mapeamento da Vulnerabilidade Social nas Regiões Metropolitanas Brasileiras – Ipea/Brasília.

2. Graduado em estatística pela UnB e pesquisador no projeto Mapeamento da Vulnerabilidade Social nas Regiões Metropolitanas Brasileiras – Ipea/Brasília.

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

dados em sua versão desagregada por sexo (mulher/homem), cor (negro/branco) e situação de domicílio (rural/urbano).

O processo de construção da nova versão da plataforma IVS, a qual apresentou as inovações que resultaram na avaliação proposta neste ensaio, envolveu distintas etapas (figura 1) e inúmeros ajustes metodológicos devido à complexidade das bases utilizadas e às particularidades inerentes às desagregações. Os avanços na produção de indicadores, dimensões e índices a partir dos dados brutos das Pnads (2011-2015) exigiu, inicialmente, um esforço de compatibilização e adaptação entre os dicionários de variáveis do Censo e da Pnad. Considerando as alterações e diferenças metodológicas, tanto no que se refere à abrangência, quanto ao formato de captação, a compatibilização de variáveis teve o intuito de uniformizar as informações ao longo do tempo para minimizar possíveis incompatibilidades entre as séries das duas pesquisas.



Fonte: Relatório institucional (Marguti *et al.*, 2018).

O IVS calculado com base nos indicadores da Pnad para 2011 a 2015 possui informações para nove RMs e para a Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (Ride-DF).⁴ Ao observar os resultados do IVS apresentados para essas áreas, percebe-se que os resultados não apresentam o mesmo comportamento na redução da vulnerabilidade social daquele observado entre 2000 e 2010, quando todas as RMs e a Ride-DF registraram diminuição da vulnerabilidade social em patamares superiores a 22%.

Mesmo que avanços significativos nos indicadores de desenvolvimento humano tenham sido observados na comparação entre os resultados dos anos 2000 e 2010, nota-se que os mecanismos de reprodução das desigualdades no Brasil são mais complexos e não são de

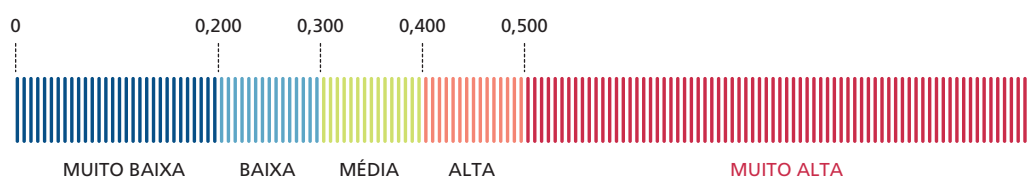
4. Além da Ride-DF, as RMs contempladas pelas Pnads são: região metropolitana de Belém (RMB), região metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), região metropolitana de Curitiba (RMC), região metropolitana de Fortaleza (RMF), região metropolitana de Porto Alegre (RMPA), região metropolitana do Recife (RMR), região metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ), região metropolitana de Salvador (RMS) e região metropolitana de São Paulo (RMSP).

simples superação, uma vez que estão associados a questões históricas, sociais, culturais e políticas da formação da sociedade brasileira.

Por esse caminho, ainda que os limites deste ensaio não permitam todas as possibilidades de avaliações mais aprofundadas, pretende-se fazer um levantamento das tendências de comportamento do IVS nas nove RMs que possuem informações para as Pnads. Ao fazer este exercício de avaliação, busca-se compreender a dinâmica da evolução dos indicadores que comprometeram para que a redução da vulnerabilidade social em quatro RMs avaliadas pelos dados da Pnad fosse interrompida.

O IVS é composto pela média aritmética de dezesseis indicadores divididos em três dimensões – infraestrutura urbana, capital humano e renda e trabalho –, as quais compõem o cálculo final do IVS com o mesmo peso. Os valores apresentados pelo índice (figura 2) variam de 0,000 (menor situação de vulnerabilidade) a 1,000 (máxima situação de vulnerabilidade), e são classificados como muito baixa (valores entre 0,000 e 0,200), baixa (entre 0,201 e 0,300), média (entre 0,301 e 0,400), alta (entre 0,401 e 0,500) e muito alta vulnerabilidade social (entre 0,500 e 1,000).

FIGURA 2
Faixas da vulnerabilidade social



Fonte: Atlas da Vulnerabilidade Social (Ipea, 2017).

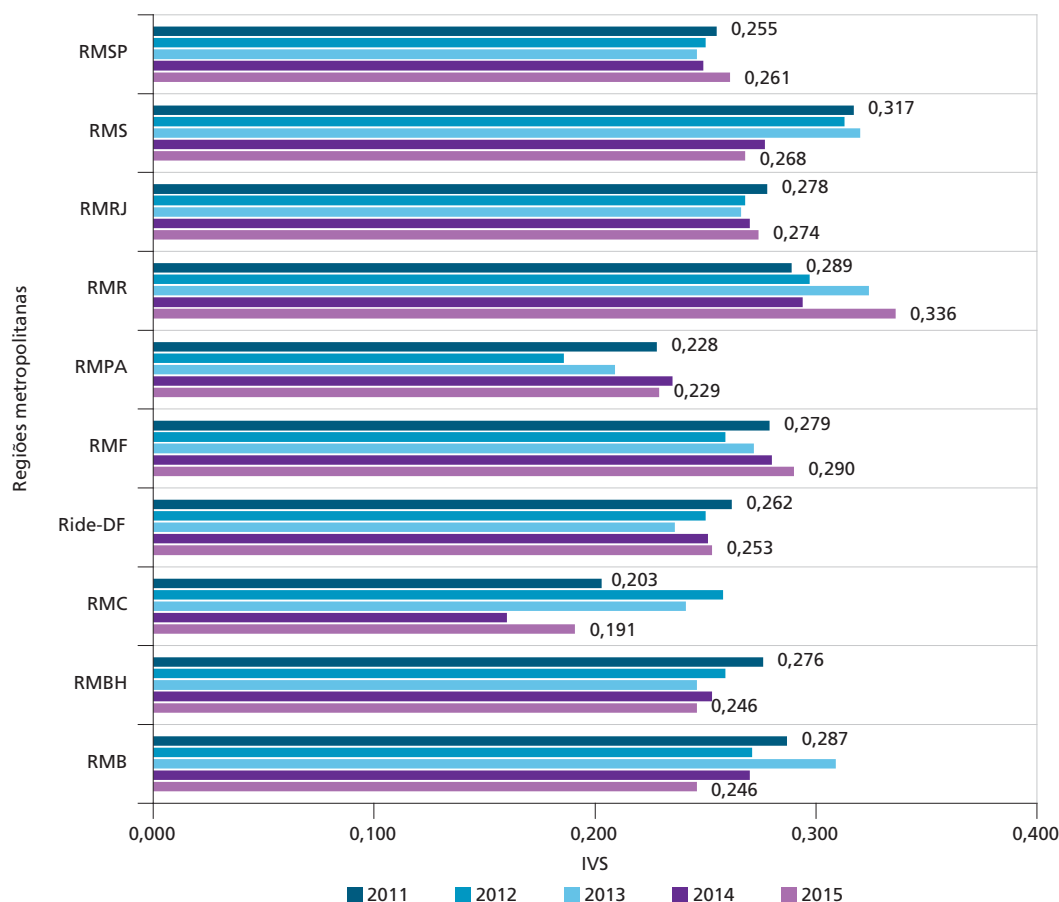
Ainda que existam diferenças metodológicas na adaptação entre os dados obtidos pelos Censos de 2000 e 2010 e aqueles produzidos pelas Pnads 2011-2015, a comparação dos seus resultados permite observar as tendências atualizadas do IVS e suas dimensões. Dito isto, todas as referências ao período 2000-2010 direcionam informações aos dados produzidos no âmbito do Censo, assim como o período 2011-2015 refere-se àqueles produzidos por meio da Pnad.

2 O COMPORTAMENTO DO IVS CALCULADO PARA AS PNADs NAS RMS BRASILEIRAS (2011-2015)

Na comparação com 2000 e 2010, Fortaleza havia registrado a maior redução entre as nove RMs (-28%), e, nos anos subsequentes, a RM apresentou um aumento de 4% no índice. Salvador (-15,5%), Belém (-14%) e Belo Horizonte (-11%) foram as únicas RMs a registrarem redução acima de 10% entre 2011 e 2015. Juntamente a Fortaleza, os destaques negativos desta avaliação foram apresentados por Recife, com o crescimento da vulnerabilidade social em 16%, e São Paulo e Porto Alegre tiveram aumento de 2% e 0,4%, respectivamente.

GRÁFICO 1

Evolução do IVS nas RMs (2011-2015)

Fonte: Relatório institucional (Marguti *et al.*, 2018).

3 AS DIMENSÕES DO IVS NAS RMs BRASILEIRAS (2011-2015)

No que tange aos resultados apresentados para as dimensões do IVS, destaca-se a redução do IVS capital humano nas RMs de Curitiba (-25%) e Porto Alegre (-23%) e na Ride-DF (-21%). Nesta dimensão, apenas Recife apresentou estagnação em seus valores. O IVS renda e trabalho apresentou redução apenas em Curitiba (-8%) e Salvador (-5%). O grande destaque é a piora dos indicadores que compõem esta dimensão em oito RMs analisadas. São Paulo apresentou crescimento de 22% na vulnerabilidade social deste subíndice, seguido por Belo Horizonte (20%) e Porto Alegre (13%). Na análise feita para o intervalo entre 2000 e 2010, a porcentagem de diminuição dos valores apresentados por essas RMs variou entre -24% e -48%.

A dimensão infraestrutura urbana, por sua vez, apresentou resultados menos significativos na redução de seus valores entre 2000 e 2010, sendo a que menos contribuiu para a redução do IVS geral. Ao analisar os anos seguintes, percebe-se que, entre 2011 e 2015, a tendência de redução manteve-se em quatro RMs, com destaque para Belém e Salvador, ambas com -31%, e Belo Horizonte, com -24%. A exceção, nesse caso, foi São Paulo, que, em 2015, manteve-se com o mesmo valor apresentado em 2011 (0,403).

Contudo, Recife (43%), Curitiba (19%), Fortaleza (18%) e Porto Alegre (15%) registraram piora significativa nos indicadores que compõem esta dimensão.

TABELA 1

RMs: IVS e redução do IVS por dimensões (2011 e 2015)

RM	IVS geral		Variação (%)	IVS infraestrutura urbana		Variação (%)	IVS capital humano		Variação (%)	IVS renda e trabalho		Variação (%)
	2011	2015		2011	2015		2011	2015		2011	2015	
Brasil	0,266	0,248	-6,8	0,235	0,214	-8,9	0,288	0,263	-8,7	0,275	0,266	-3,3
RMB	0,287	0,246	-14,3	0,305	0,211	-30,8	0,268	0,235	-12,3	0,287	0,290	1,0
RMBH	0,276	0,246	-10,9	0,389	0,297	-23,7	0,241	0,204	-15,4	0,197	0,237	20,3
RMC	0,203	0,191	-5,9	0,209	0,248	18,7	0,234	0,175	-25,2	0,166	0,152	-8,4
Ride-DF	0,262	0,253	-3,4	0,385	0,401	4,2	0,229	0,181	-21,0	0,173	0,177	2,3
RMF	0,279	0,290	3,9	0,273	0,321	17,6	0,298	0,276	-7,4	0,267	0,273	2,2
RMPA	0,228	0,229	0,4	0,257	0,296	15,2	0,261	0,201	-23,0	0,167	0,189	13,2
RMR	0,289	0,336	16,3	0,272	0,388	42,6	0,279	0,278	-0,4	0,317	0,343	8,2
RMRJ	0,278	0,274	-1,4	0,418	0,410	-1,9	0,211	0,187	-11,4	0,206	0,225	9,2
RMS	0,317	0,268	-15,5	0,385	0,264	-31,4	0,252	0,240	-4,8	0,313	0,298	-4,8
RMSP	0,255	0,261	2,4	0,403	0,403	0,0	0,185	0,166	-10,3	0,175	0,213	21,7

Fonte: Relatório institucional (Marguti *et al.*, 2018).

Portanto, quatro RMs tiveram aumento da vulnerabilidade social ao final do período (2015): Porto Alegre, Fortaleza, São Paulo e Recife. O destaque fica por conta do Recife, que, no período 2000-2010, havia reduzido a vulnerabilidade social em -24%, e em 2015 registrou ampliação de 16% no índice da RM. As outras cinco RMs e a Ride-DF tiveram, ainda que em baixas proporções, a redução da situação de vulnerabilidade social entre 2011 e 2015, com destaque para a RM de Salvador (-15,5%) e para a RM de Belo Horizonte (-10,5%). A próxima seção deste ensaio mostrará, com mais detalhes, o comportamento das quatro RMs que apresentaram piora no valor do IVS geral entre 2011 e 2015.

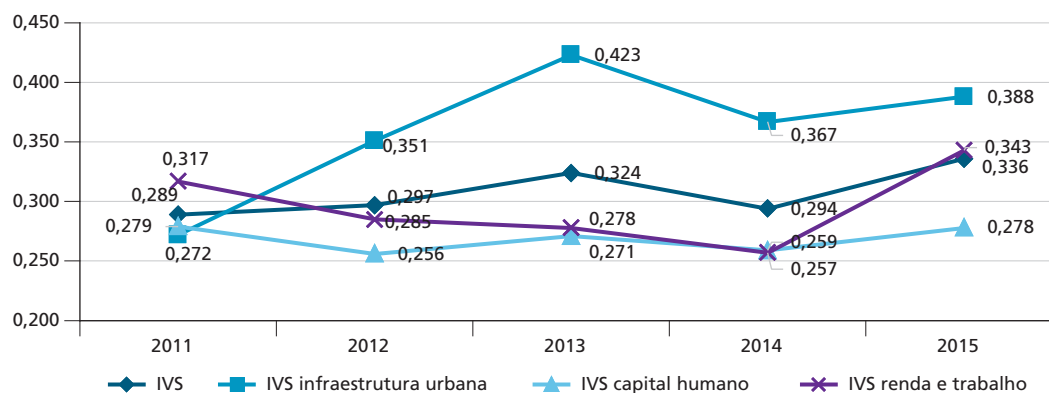
4 O AUMENTO DA VULNERABILIDADE SOCIAL METROPOLITANA NO PERÍODO 2011-2015: ANÁLISE DO COMPORTAMENTO DO IVS E SUAS DIMENSÕES PARA RECIFE, FORTALEZA, SÃO PAULO E PORTO ALEGRE

Como observado anteriormente, das nove áreas metropolitanas brasileiras pesquisadas pela Pnad e que apresentam informações sobre o IVS, quatro tiveram comportamento negativo em seus valores para o período analisado. Isso significa que no Recife, em Fortaleza, em São Paulo e em Porto Alegre a vulnerabilidade social sofreu aumento, demonstrando uma alteração no padrão de redução observado na década anterior (2000-2010).

O que se observa, por meio do gráfico 2, além da alteração da faixa de vulnerabilidade de *baixa* para *média* vulnerabilidade social no Recife, é que esta RM apresentou um grau bastante elevado de piora em sua infraestrutura urbana (29,9%) entre 2011 e 2015, o que podemos inferir que esta dimensão contribuiu para que o IVS tivesse um aumento de 16% para o mesmo período. Outro fator relevante a ser observado nesta análise está no aumento do valor do IVS renda e trabalho em 25,07% entre 2014 e 2015.

GRÁFICO 2

Variação do IVS e de suas dimensões na RM do Recife (2011-2015)

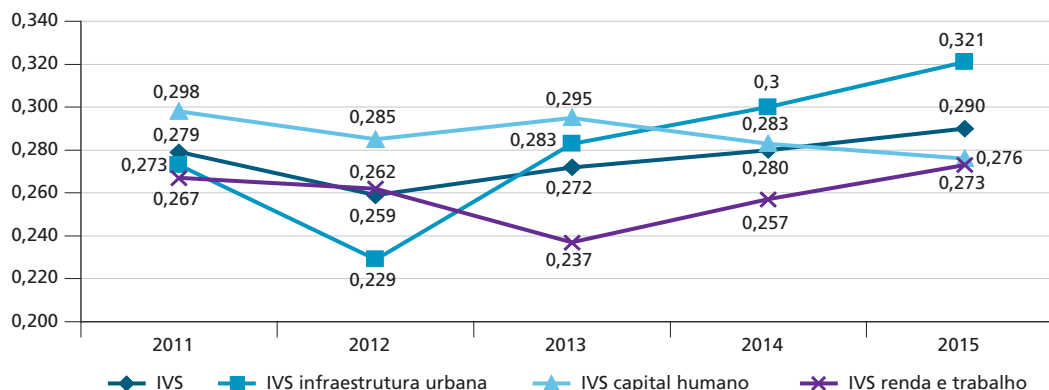


Fonte: Atlas da Vulnerabilidade Social (Ipea, 2017).

Fortaleza foi outra RM que apresentou piora no índice para o período analisado (gráfico 3). Contudo, registrou valores menores que Recife (3,9%). Novamente a dimensão infraestrutura urbana foi a que contribuiu para este aumento (15%), e, além disso, esta oscilação significou uma alteração na faixa de vulnerabilidade, de *baixa* para *média*. A RM apresentou redução nos valores da dimensão capital humano de aproximadamente -8%, o que acabou contribuindo para que o aumento da vulnerabilidade social não fosse maior nesta RM.

GRÁFICO 3

Variação do IVS e de suas dimensões na RM de Fortaleza (2011-2015)

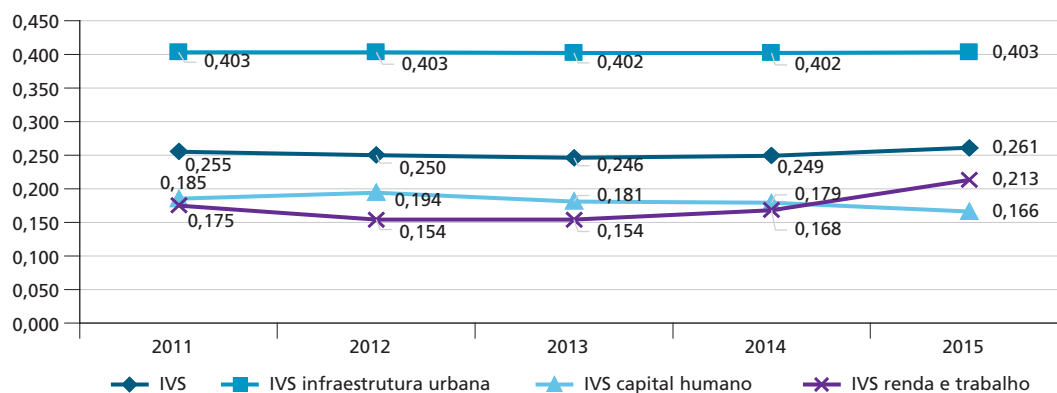


Fonte: Atlas da Vulnerabilidade Social (Ipea, 2017).

Ainda que tenha registrado valor menor que os quase 4% apresentados por Fortaleza, o aumento da vulnerabilidade social em 2,4% na RM de São Paulo não foi, neste caso, impulsionado pela dimensão infraestrutura urbana. Esta dimensão manteve-se com seus valores praticamente inalterados durante o período avaliado. Além disso, destaca-se na posição de *alta* vulnerabilidade (0,403) deste subíndice. A dimensão renda e trabalho nesta RM sofreu a maior alteração negativa, 11,4% no período, o que significou alteração na faixa de vulnerabilidade social, passando de *muito baixa*, em 2011, para *baixa*, em 2015. O capital humano, por sua vez, manteve a tendência de melhora e registrou uma redução de -17,8%; assim, foi a única dimensão que permaneceu na faixa de *muito baixa* vulnerabilidade social.

GRÁFICO 4

Variação do IVS e de suas dimensões na RM de São Paulo (2011-2015)

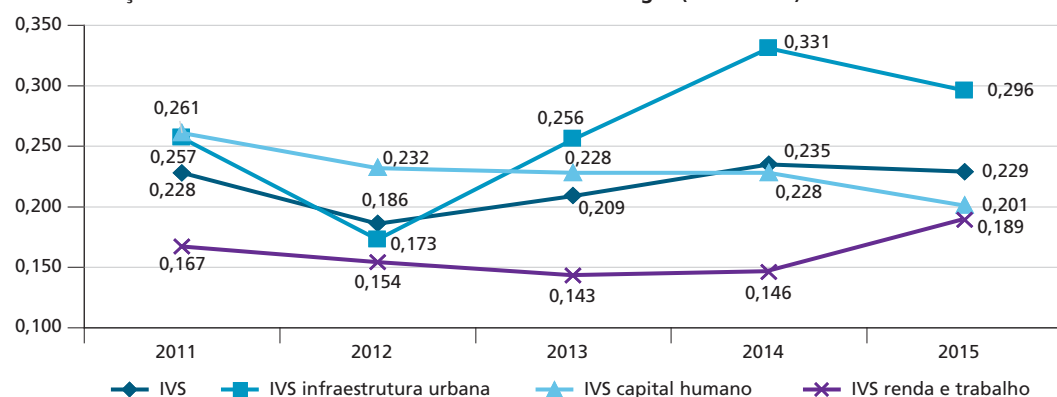


Fonte: Atlas da Vulnerabilidade Social (Ipea, 2017).

Entre as RMs que sofreram aumento na vulnerabilidade social entre 2011 e 2015, Porto Alegre foi a que obteve o menor percentual no IVS geral (0,4%). Este resultado mostra (gráfico 5) que esta oscilação negativa foi impulsionada pela piora no subíndice infraestrutura urbana. Esta dimensão, inclusive, apresentou um comportamento interessante, pois nos cinco anos analisados ela oscilou em praticamente todos. Entre 2011 e 2012, a melhora fez que o IVS infraestrutura urbana da RM saísse da faixa de *baixa* para *muito baixa* vulnerabilidade, mas entre 2012 e 2014 ocorreu uma mudança na curva de tendência e esta dimensão passou de *muito baixa* (0,173) para *média* (0,331), ou seja, aumentando sua vulnerabilidade, voltando a cair em 2015 e passando a ocupar novamente a faixa de *baixa* vulnerabilidade social. A dimensão renda e trabalho também registrou piora na RM de Porto Alegre neste período (11,64%); contudo, não representou alteração no valor da faixa de *muito baixa* vulnerabilidade. A única dimensão que registrou redução foi capital humano (-29,8%).

GRÁFICO 5

Variação do IVS e de suas dimensões na RM de Porto Alegre (2011-2015)



Fonte: Atlas da Vulnerabilidade Social (Ipea, 2017).

Em uma análise mais aprofundada dos resultados (tabela 2), verifica-se que, para as RMs de Fortaleza, do Recife e de Porto Alegre, as dimensões infraestrutura urbana e renda e trabalho tiveram papel importante na piora do IVS, mesmo com a dimensão capital

humano tendo apresentado melhora. Já para a RM de São Paulo, o mesmo não foi observado. Esta teve sua infraestrutura urbana mantendo-se fixa, com capital humano melhorando e renda e trabalho piorando consideravelmente. Para entender melhor estes resultados, cada dimensão foi analisada separadamente, observando-se variável por variável e seu comportamento.

TABELA 2

Aumento do IVS e dimensões nas RMs do Recife, de Fortaleza, de São Paulo e de Porto Alegre (2011-2015)

(Em %)

RM	IVS	IVS infraestrutura urbana	IVS capital humano	IVS renda e trabalho
Recife	16,36	29,90	-0,36	7,58
Fortaleza	3,94	14,95	-7,97	2,20
São Paulo	2,40	0,00	-11,45	17,84
Porto Alegre	0,44	13,18	-29,85	11,64

Fonte: Atlas da Vulnerabilidade Social (Ipea, 2017).

Na dimensão infraestrutura urbana, a variável “% de pessoas que vivem em domicílios com renda *per capita* inferior a meio salário mínimo (de 2010) e que gastam mais de uma hora até o trabalho” mostrou-se a de maior impacto, pois ela teve uma piora significativa em Fortaleza, no Recife e em Porto Alegre (30,51%, 45,61% e 15,2%, respectivamente), justamente as RMs que apresentaram queda no valor do IVS infraestrutura urbana. Ademais, essa variável não teve alteração significativa nesse intervalo para a RM de São Paulo, o que também segue o comportamento do valor do IVS infraestrutura urbana.

Na dimensão capital humano, a variável que demonstrou o mesmo destaque foi “% de crianças de 0 a 5 anos que não frequentam a escola”, porém um destaque positivo: todas as RMS que tiveram uma melhora significativa nessa variável – Fortaleza, São Paulo e Porto Alegre, com 10,44%, 14,08% e 15,63%, respectivamente – também demonstraram melhora significativa no valor do IVS para a dimensão. Já na RM do Recife essa variável não demonstrou modificação alguma, não houve alteração significativa na variável e observou-se que também não se obteve variação no valor da dimensão.

Por fim, na dimensão renda e trabalho também foi destacada uma variável com a mesma característica das demais, de influência negativa. A variável “taxa de desocupação da população de 18 anos ou mais de idade” demonstrou piora em todas as RMS de maneira significativa. Recife teve piora de 26,3%; São Paulo teve aumento de 62,96%; Porto Alegre sofreu piora de 63,81%; e, finalmente, este índice em Fortaleza piorou 66,49%. Assim, mesmo com algumas outras variáveis apresentando melhoras menos significativas, principalmente em Fortaleza, o valor do IVS renda e trabalho de todas as RMs acabou piorando entre 2011 e 2015.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O conjunto de dados que compõem o IVS vão além das usuais percepções sobre vulnerabilidade relacionadas à insuficiência de renda, de ativos, de bem-estar ou de qualidade

de vida. A vulnerabilidade social neste estudo é compreendida a partir de aspectos multidimensionais decorrentes de processos mais amplos que informam e dão contornos às desigualdades sociais no Brasil. As informações contidas no Atlas da Vulnerabilidade Social possibilitam análises reflexivas sobre as capacidades (ou não) do Estado de promover um conjunto de instrumentos e políticas públicas hábeis em suprir aos cidadãos os mais diversos acessos que reduzam ou minimizem os efeitos das conhecidas falhas na oferta de bens e serviços.

Nessa perspectiva, embora registremos importantes e significativos avanços na comparação das análises decenais do IVS e suas dimensões dos Censos de 2000 e 2010, ao observarmos os dados das Pnads entre 2011 e 2015 percebe-se uma queda na velocidade de redução da vulnerabilidade social. Embora, em alguns casos, represente valores pequenos em termos absolutos, esse aumento pode representar um ponto de inflexão na redução observada no período censitário. Entre as três dimensões do IVS, a infraestrutura urbana representou maior participação na redução da vulnerabilidade em quase todas as RMs, com taxa média anual de 2,25%. Evidentemente, é preciso considerar a diferença metodológica na obtenção dos resultados envolvendo as duas pesquisas, para não incorrerem na equivocada comparabilidade dos dados. Entretanto, o comportamento dos índices registrados nestes cinco anos das Pnads permite a análise de tendências para o próximo ciclo decenal.

Por fim, destaca-se um fenômeno que não havia ocorrido no período dos anos 2000 e 2010. Entre as RMs analisadas, quatro apresentaram um aumento do IVS entre 2011 e 2015: Recife, Fortaleza, São Paulo e Porto Alegre. O caso mais representativo, de maneira negativa, é a RM do Recife, que, no período entre Censos, havia registrado a redução da vulnerabilidade social (-24%), e apenas em 2015 registrou a ampliação do índice (em torno de 16%). Isso demonstra que, embora no cômputo geral tenhamos a redução gradativa da vulnerabilidade, ao focarmos o olhar para territórios historicamente desiguais, o comportamento do índice pode apresentar variações de ordens diversas. Além disso, destaca-se o fato de que, entre as nove RMs analisadas e a Ride-DF, oito apresentaram aumento no valor para a dimensão renda e trabalho, o que sugere o agravamento nas condições de rendimento e de trabalho nessas regiões entre 2011 e 2015.

REFERÊNCIAS

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Atlas da Vulnerabilidade Social**. Brasília: Ipea, 2017.

MARGUTI, B. O. *et al.* **Nova plataforma da vulnerabilidade social**: primeiros resultados do Índice de Vulnerabilidade Social para a série histórica da Pnad (2011-2015) e desagregações por sexo, cor e situação de domicílio. Rio de Janeiro: Ipea, 2018. (Relatório de Pesquisa). Disponível em: <<https://goo.gl/TiSYYP>>. Acesso em: 28 ago. 2018.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Plataforma do Atlas da Vulnerabilidade Social**. [s.l.]: [s.d.]. Disponível em: <<https://goo.gl/5AwX2f>>. Acesso em: 13 ago. 2018.

PNUD – PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO;
IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; FJP – FUNDAÇÃO
JOÃO PINHEIRO. **O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal brasileiro**. Brasília:
Pnud; Ipea; FJP, 2013. Disponível em: <<https://goo.gl/xob8Wa>>. Acesso em: 24 jul. 2018.

ÍNDIA E ESTADOS UNIDOS: MERCADOS PARA AS EXPORTAÇÕES AGROPECUÁRIAS BRASILEIRAS?

Rogério Edivaldo Freitas¹

1 INTRODUÇÃO

Entre 1989 e 2015 os produtos agropecuários foram responsáveis por parcela substancial das receitas de exportações brasileiras, respondendo por, em média, 30% das divisas de vendas brasileiras ao mundo no período.

De fato, o Brasil não é somente uma das principais fontes de produtos alimentícios nos mercados internacionais. Previsões da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD) e da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) (OECD e FAO, 2014) informam que o país responderá por parcelas crescentes do comércio internacional de carne bovina e açúcar. Neste diapasão, outros analistas (Bruinsma, 2009; Freitas, Mendonça e Lopes, 2014; Câmara *et al.*, 2015) mostram que o Brasil é um dos raros países capazes de expandir suas áreas de produção agropecuária.

Neste contexto, certos parceiros comerciais notabilizam-se como destino das exportações agropecuárias brasileiras, como a União Europeia e os países do Oriente Médio, além do recente aumento de embarques com destino à China. Todavia, nenhuma estratégia comercial pode hoje prescindir da ampliação de parceiros comerciais. Assim, o objetivo deste trabalho é avaliar a concentração e a participação de exportações agropecuárias brasileiras em torno dos mercados da Índia e dos Estados Unidos.

A escolha do mercado indiano ancora-se em seu aspecto potencial. O país deve ultrapassar a China em termos de população total já na próxima década. Além disso, outros analistas já haviam ressaltado o caráter estratégico daquele país no segmento de lácteos (Santo, 2010; Nogueira, 2014), uvas frescas (Fonseca, Xavier e Costa, 2010), açúcares (Sousa *et al.*, 2011) e para os agrícolas brasileiros como um todo (Santo, Lima e Souza, 2012).

O mercado indiano também se destaca no que toca ao seu dinamismo econômico recente. Comparado com países relevantes na área do Pacífico, o crescimento real do produto interno bruto (PIB) da Índia foi significativo entre 2006 e 2015 (World Bank, 2016), superando o desempenho de países como Estados Unidos, Austrália e Canadá.

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

Em relação aos Estados Unidos, em que pesem as dificuldades conjunturais experimentadas pelo país ao longo dos últimos 25 anos, a *performance* econômica do país continua expressiva. Consoante Ipeadata (The Economist, 2016), a variação real trimestral anualizada do PIB dos Estados Unidos foi da ordem de 2,5% ao ano (a.a.), entre 1990 e 2015.

Tais resultados baseiam-se em uma capacidade endógena, talvez única, de gerar novas tecnologias e em uma competência em manter-se como centro produtivo e financeiro em inúmeros mercados mundiais. Ademais, o país é atuante na costura e na negociação de acordos bilaterais de comércio e de transferência de tecnologia, sobretudo no contexto das limitações de progresso da Rodada Doha da Organização Mundial do Comércio (OMC).

Consoante Santo, Lima e Souza (2012), trata-se de país no qual há um menor crescimento relativo das exportações agropecuárias brasileiras e com acesso fechado ou restrito para determinados bens alimentares exportados pelo Brasil em função da ausência de acordos bilaterais referentes a questões fitossanitárias. Este argumento é esposado por Antonioli, Ozaki e Miranda (2007), especificamente quanto às importações de carne.

2 METODOLOGIA E FONTES DE DADOS

O estudo contemplou dados sobre exportações brasileiras do Brasil (2016) no período de 1989 a 2015, compreendendo um período de 27 anos. A definição de produto agropecuário empregada é a descrita no acordo agrícola e obedeceu à OMC (WTO, 2011). De modo a tornar compatíveis os itens da Nomenclatura Brasileira de Mercadorias (NBM) (1989-1996) e da Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM) (1996-2015), fez-se necessária uma compatibilização metodológica das alíneas comerciais brasileiras em linha com Brasil (2012).

A abordagem metodológica utilizou-se do quociente locacional (QL) e do coeficiente de Gini locacional (CGL). Ademais, aferiu-se a significância estatística da tendência temporal do CGL com base na tabela de *analysis of variance* (Anova) (Sartoris, 2003; Barreto e Howland, 2006).

2.1 QL e CGL

Ambas as ferramentas têm sido utilizadas de forma ampla em estudos econômicos, com aplicação além da agropecuária e dos fluxos comerciais. Uma aplicação clássica dessa metodologia está em Krugman (1991), que avaliou a dinâmica locacional dos setores produtivos nos Estados Unidos.

O QL informará se a importância relativa da Índia (ou Estados Unidos) é maior para um grupo i de exportações agropecuárias brasileiras do que para todas as exportações (agropecuárias e não agropecuárias) brasileiras. A equação (1) informa o QL, definido para cada grupo i das exportações agropecuárias brasileiras, de acordo com a definição de Haddad (1989):

$$QL_{ij} = (X_{ij} / X_{i*}) / (X_{*j} / X_{**}), \quad (1)$$

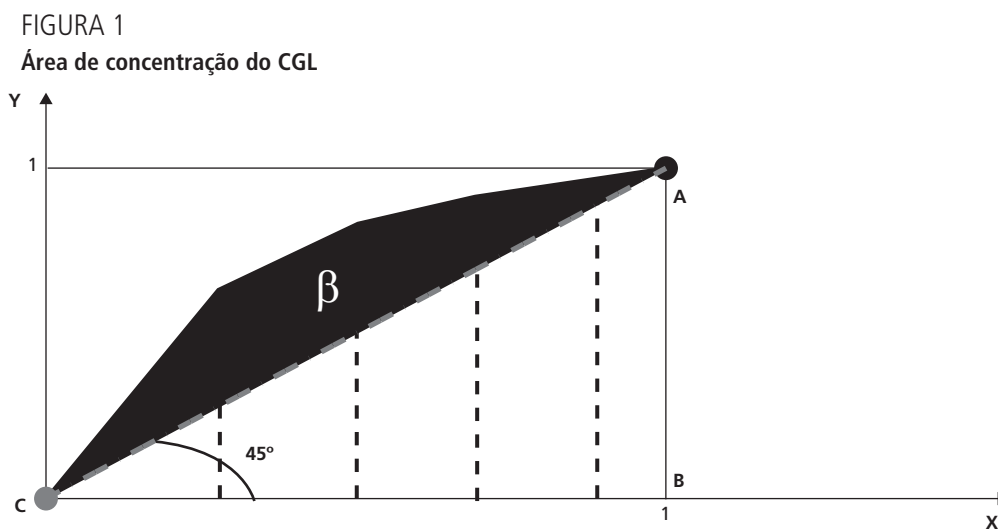
em que: X_{ij} = exportações agropecuárias brasileiras do grupo i para o país j ; j : Índia ou Estados Unidos, neste caso; X_{i*} = exportações agropecuárias brasileiras do grupo i para todos os países; X_{*j} = exportações brasileiras para o país j ; j : Índia ou Estados Unidos, neste caso;

X_{**} = exportações brasileiras para todos os países; (X_{ij} / X_{i**}) = importância relativa da Índia/Estados Unidos nas exportações agropecuárias do Brasil no grupo i ; (X_{*j} / X_{**}) = importância relativa da Índia/Estados Unidos nas exportações brasileiras totais.

Em se tratando de amplos mercados importadores, como os mercados indianos importadores de alimentos, o primeiro procedimento é organizá-los em ordem decrescente do QL, segundo uma variável selecionada; por exemplo, a parcela devida ao grupo i nas receitas de exportações agropecuárias brasileiras. No estágio seguinte, constrói-se uma curva de localização para cada um dos grupos de produtos importados (mercados importadores), e então são definidos os pontos geradores da curva requerida, como definido a seguir:

- as coordenadas de Y são obtidas das proporções acumuladas da variável selecionada (a parcela devida ao grupo i nas receitas de exportações agropecuárias brasileiras, por exemplo) no mercado de destino sob análise;
- as coordenadas de X são derivadas das proporções acumuladas da mesma variável (a parcela devida ao grupo i nas receitas de exportações agropecuárias brasileiras) no mercado mundial, isto é, observando como destino todos os países do mundo.

Tanto em relação às coordenadas X quanto Y , a ordem em que os dados são imputados é dada pela ordem decrescente dos QLs. No hipotético caso de cinco grupos de produtos agropecuários brasileiros exportados, a curva final contemplaria cinco pontos, como na figura 1.



Fontes: Krugman (1991) e Suzigan *et al.* (2003).
Elaboração do autor.

O CGL é resultado da razão entre a área sombreada dada por β (acima) e a área do triângulo ABC, que é limitado por uma reta de 45°. Dessa maneira:

$$CGL = (\beta/0,5) = 2.\beta. \quad (2)$$

O limite máximo do CGL é 1, por ser o valor máximo de $\beta = 0,50$. Contudo, deve ser observado que, nessa construção, eventualmente β pode assumir valores negativos. Os valores negativos ocorrem quando a área sombreada (dada por β acima) gera pontos

abaixo da reta de 45°. Nesse contexto, as proporções acumuladas nas coordenadas de Y (exportações brasileiras para a Índia – ou Estados Unidos – ao longo dos grupos de produtos agropecuários) estariam abaixo das proporções acumuladas nas coordenadas de X (exportações brasileiras para o mundo ao longo dos grupos de produtos agropecuários).

Quando isso se verifica, dada a pauta brasileira de exportações agropecuárias para o mundo e para a Índia (ou Estados Unidos), as coordenadas (X, Y) acima definidas são tais que, naquele ano em particular, o mercado indiano (ou dos Estados Unidos) desconcentrou exportações agropecuárias brasileiras relativamente, tomando o conjunto de produtos agropecuários exportados.

Conforme argumento de Suzigan *et al.* (2003), quanto mais próximo de 1 o CGL, mais concentradas seriam as exportações agropecuárias brasileiras no mercado em questão e vice-versa. Todavia, no âmbito de um amplo mercado para importações agropecuárias, caso das compras internacionais de alimentos, o CGL tende a ser relativamente pequeno em função das dimensões de cada grupo i de produto agropecuário mundialmente negociado.

2.2 Anova

Uma vez estimado o CGL para o período de 1989 a 2015, pode-se analisar a tendência da série em termos de sua magnitude e significância estatística. Destarte, empregou-se o procedimento sumarizado na tabela Anova e o correspondente teste F . De acordo com Barreto e Howland (2006) e Sartoris (2003), o teste F permite testar a hipótese de que a tendência da série seja nula. Desta forma, é possível aferir se, caso exista, a concentração (ou desconcentração) de exportações agropecuárias brasileiras em torno da Índia é consistente ao longo do tempo.

Para o âmbito deste estudo, parte-se de um modelo de regressão linear simples, utilizando o tempo (T) como variável explicativa do comportamento do CGL ao longo da série, conforme descrito na equação (3), em que o termo u_t é assumido com as hipóteses clássicas acerca do comportamento do resíduo no modelo de regressão linear simples.

$$CGL_t = \beta_0 + \beta_1 \cdot T + u_t. \quad (3)$$

No contexto da equação acima, Sartoris (2003) desagrega a variância total observada (SQT) em variância devida ao modelo linear simples ($SQReg$) e variância devida aos resíduos da equação ($SQRes$), o que, em termos de cada ponto da série de dados, é representado pela equação (4), em que cgl_m é a média amostral da série CGL e cgl_{est} é a estimativa do CGL para cada ponto do tempo, conforme o modelo de regressão linear simples:

$$SQT = SQReg + SQRes = \sum_{t=1}^T (cgl_t - cgl_m)^2 = \sum_{t=1}^T (cgl_{est} - cgl_m)^2 + \sum_{t=1}^T (e_{est})^2. \quad (4)$$

Conhecidas as fontes de variação e os graus de liberdade presentes em cada termo da equação (4), pode-se estabelecer a tabela Anova (tabela 1), cujo F calculado possibilita avaliar a significância estatística dos coeficientes da equação (3), e, em especial, sua tendência temporal linear.

TABELA 1
Análise de variância (Anova)

Fonte (A)	Graus de liberdade (B)	Quadrado médio = (A)/(B)	F calculado (Fcalc)
<i>SQReg</i>	1	$SQReg/1 = QMReg$	$Fcalc = QMReg/QMRes$
<i>SQRes</i>	(n-2)	$SQRes/(n-2) = QMRes$	-
<i>SQT</i>	(n-1)	$SQT/(n-1)$	-

Fontes: Sartoris (2003) e Barreto e Howland (2006).
Elaboração do autor.

3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Este tópico apresenta os resultados obtidos em termos dos mercados da Índia e dos Estados Unidos para o CGL e a estimativa da sua tendência temporal.

Um primeiro passo de análise relaciona-se com a participação da Índia nas exportações brasileiras. De acordo com o gráfico 1, é diminuta a parcela devida à Índia no âmbito das exportações agropecuárias, em geral abaixo do patamar de 3%. Assim, há espaço para o crescimento da parcela indiana nas compras de bens agropecuários brasileiros.

Comparativamente, observa-se maior oscilação da participação da Índia nas exportações brasileiras de bens agropecuários, com picos registrados em 1994, 1999, 2005 e 2009. O próprio coeficiente de variação foi da ordem de 0,92 para a participação da Índia nas exportações de bens agropecuários brasileiros.

Dois fatores podem explicar essa oscilação. Em primeiro plano, o fato de grandes produtores agrícolas, como Estados Unidos, União Europeia, Canadá e Rússia, estarem mais bem situados que o Brasil em termos da posição geográfica indiana. Isto em certos momentos torna a oferta brasileira subsidiária no suprimento das importações feitas pela Índia.

Além disso, a oferta agropecuária interna da Índia está sujeita a inúmeros instrumentos de apoio interno (WTO, 2015), como subsídios à produção e à comercialização, suporte de preços e medidas tarifárias e não tarifárias de proteção. Esses mecanismos são articulados no plano agrícola quinquenal e variam conforme o entendimento das autoridades indianas, dentro das margens permitidas pelos acordos comerciais de que a Índia é signatária.

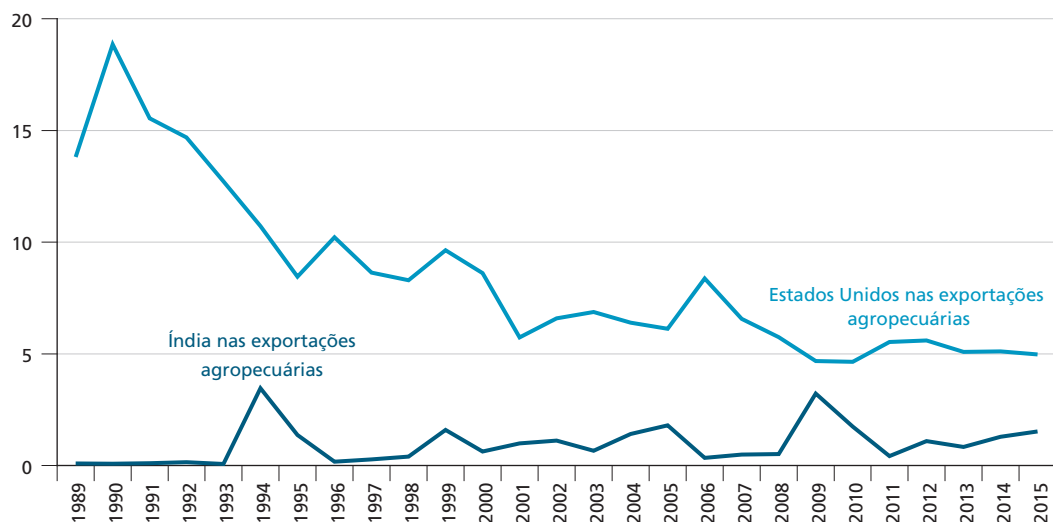
Já no caso dos Estados Unidos, ao final da década de 1980 o país representava algo como 15% das divisas auferidas pelos produtos agropecuários brasileiros internacionalmente. A partir de então esta participação veio declinando até o início da década de 2000, então se estabilizando perto de 6%.

Estes valores estão provavelmente ancorados nos inúmeros acordos bilaterais de comércio que os Estados Unidos têm negociado e operacionalizado ao longo dos últimos vinte anos, o que pode ter capacitado os mercados importadores daquele país ao suprimento por parte de outras nações que não o Brasil para a pauta comercial agropecuária.

GRÁFICO 1

Participação da Índia e dos Estados Unidos nas exportações brasileiras (1989-2015)

(Em %)



Fonte: Brasil (2016).
Elaboração do autor.

Especificamente para o cálculo do CGL para ambos os países, é importante frisar que ele tomou por base a participação dos diferentes grupos de produtos nas exportações agropecuárias brasileiras totais entre 1989 e 2015. Isto é, para os propósitos de cálculo do QL e do CGL, cotejou-se o perfil de exportações agropecuárias do Brasil para a Índia ou os Estados Unidos com o perfil das exportações agropecuárias do Brasil para o mundo. Nesses termos, os procedimentos operacionais para medição do QL e do CGL tomaram como dada a seguinte distribuição de comércio nas exportações agropecuárias brasileiras totais para o mundo, conforme a tabela 2.

TABELA 2

Participação dos grupos de produtos nas exportações agropecuárias brasileiras totais: média do período 1989-2015

(Em %)

Grupo de produto (SH2)	Part. (%)	Grupo de produto (SH2)	Part. (%)
Sementes e oleaginosas (12)	16,090	Óleos essenciais e resinoides (33)	0,390
Carnes e miudezas (02)	14,010	Leite e laticínios (04)	0,350
Resíduos de indústrias alimentares (23)	12,970	Animais vivos (01)	0,300
Açúcares e confeitaria (17)	11,960	Preparações de cereais (19)	0,270
Café e mates (09)	11,040	Gomas e resinas vegetais (13)	0,160
Preparações de hortícolas (20)	6,930	Produtos hortícolas (07)	0,080
Tabaco e manufaturados (24)	6,390	Malte, amidos e féculas (11)	0,080
Óleos animais ou vegetais (15)	4,580	Plantas vivas e floricultura (06)	0,080
Preparações de carnes e peixes (16)	2,400	Lã e pelos finos ou grosseiros (51)	0,047
Cereais (10)	2,320	Seda (50)	0,037

(Continua)

(Continuação)

Grupo de produto (SH2)	Part. (%)	Grupo de produto (SH2)	Part. (%)
Preparações alimentícias (21)	2,250	Produtos químicos orgânicos (29)	0,033
Frutas (08)	1,930	Matérias para entrançar (14)	0,023
Bebidas e vinagres (22)	1,730	Peles e couros (41)	0,023
Cacau e preparações (18)	1,500	Outras fibras têxteis vegetais (53)	0,001
Algodão (52)	0,990	Produtos diversos de indústria química (38)	0,001
Outros itens de origem animal (05)	0,550	Peleteria e suas obras (43)	0,001
Matérias albuminoides e colas (35)	0,480	Produtos farmacêuticos (30)	0,000

Fonte: Brasil (2016).
Elaboração do autor.

Na tabela 2, os cinco principais grupos de bens agropecuários exportados pelo Brasil para o mundo responderam, em média, por 66% das divisas de exportações auferidas pelo país em vendas de produtos agropecuários.

Observa-se também que os grupamentos líderes (sementes e oleaginosas, carnes e miudezas) são, em regra, produtos com baixo grau de processamento. Açúcares e confeitaria e café e mates já são produtos historicamente exportados pelo país. Uma terceira observação é que itens com algum grau de processamento exibiram proporcionalmente menor importância. É o caso das preparações (de hortícolas, carnes, cacau e cereais, alimentícias), dos manufaturados de tabaco e das bebidas e dos vinagres.

A tabela 3 apresenta os dados obtidos para o CGL Índia, que apontam, na média, uma tênue concentração das exportações agropecuárias brasileiras em torno dos mercados indianos. Aqui, calculou-se também a variável média $[CGL_t; CGL_{t0}]$, resultante da média dos CGLs entre t e t_0 . Definida assim, para 1989 é o valor do CGL no próprio ano, para 1990 é a média entre os valores do coeficiente para 1989 e 1990, para 1991 é a média dos valores do coeficiente para 1989, 1990 e 1991, e assim por diante, para todos os anos mensurados.

Nesse caso, ressalta-se o fato de a variável média $[CGL_t; CGL_{t0}]$ ter transitado de valores negativos (desconcentração), no início da década de 1990, para valores exclusivamente positivos, a partir de 1998. Este fato sugere uma sutil tendência de longo prazo a favor das importações agropecuárias oriundas do Brasil.

No caso dos Estados Unidos (tabela 3) existe uma desconcentração das exportações agropecuárias brasileiras em torno daquele mercado. Destarte, os mercados importadores desse país estão perdendo relevância em termos das exportações agropecuárias brasileiras. Os dados mostram um CGL não somente negativo como crescentemente negativo.

Este resultado alinha-se com o papel protagonista dos Estados Unidos na produção e no comércio mundial de bens agropecuários e de seus processados, e também com o caráter dinâmico do país na estruturação e na implementação de acordos comerciais bilaterais dos quais o Brasil não é partícipe.

TABELA 3

CGL e média $[CGL_t; CGL_{t0}]$ das exportações agropecuárias Brasil-Índia e Brasil-Estados Unidos (1989-2015)

	Brasil-Índia		Brasil-Estados Unidos	
	CGL	Média $[CGL_t; CGL_{t0}]$	CGL	Média $[CGL_t; CGL_{t0}]$
1989	-0,22	-0,22	-0,09	-0,09
1990	-0,23	-0,23	-0,03	-0,06
1991	-0,20	-0,22	-0,03	-0,05
1992	-0,15	-0,20	-0,04	-0,05
1993	-0,19	-0,20	-0,07	-0,05
1994	0,61	-0,06	-0,12	-0,06
1995	0,43	0,01	-0,14	-0,08
1996	-0,13	-0,01	-0,12	-0,08
1997	0,04	-0,01	-0,13	-0,09
1998	0,24	0,02	-0,15	-0,09
1999	0,60	0,07	-0,14	-0,10
2000	0,22	0,09	-0,14	-0,10
2001	0,44	0,11	-0,20	-0,11
2002	0,09	0,11	-0,20	-0,12
2003	0,03	0,11	-0,19	-0,12
2004	0,46	0,13	-0,18	-0,12
2005	0,35	0,14	-0,17	-0,13
2006	-0,10	0,13	-0,12	-0,13
2007	0,01	0,12	-0,14	-0,13
2008	0,05	0,12	-0,15	-0,13
2009	0,31	0,13	-0,15	-0,13
2010	0,08	0,12	-0,13	-0,13
2011	-0,18	0,11	-0,10	-0,13
2012	-0,13	0,10	-0,12	-0,13
2013	-0,06	0,09	-0,13	-0,13
2014	-0,07	0,09	-0,17	-0,13
2015	0,03	0,09	-0,19	-0,13
Média	-	0,09	-	-0,13

Elaboração do autor.

Em termos da tendência temporal estimada, no caso indiano, o valor calculado (0,005) para o teste F implica rejeitar a tendência estimada em 1% de significância estatística. Ou seja, não é factível afirmar que a inclinação devida ao tempo para explicar o CGL seja diferente de zero ao longo do intervalo temporal avaliado, conforme o teste F apresentado na tabela 4.

TABELA 4

Teste *F* para a tendência no tempo do CGL Índia e do CGL Estados Unidos (1989-2015)

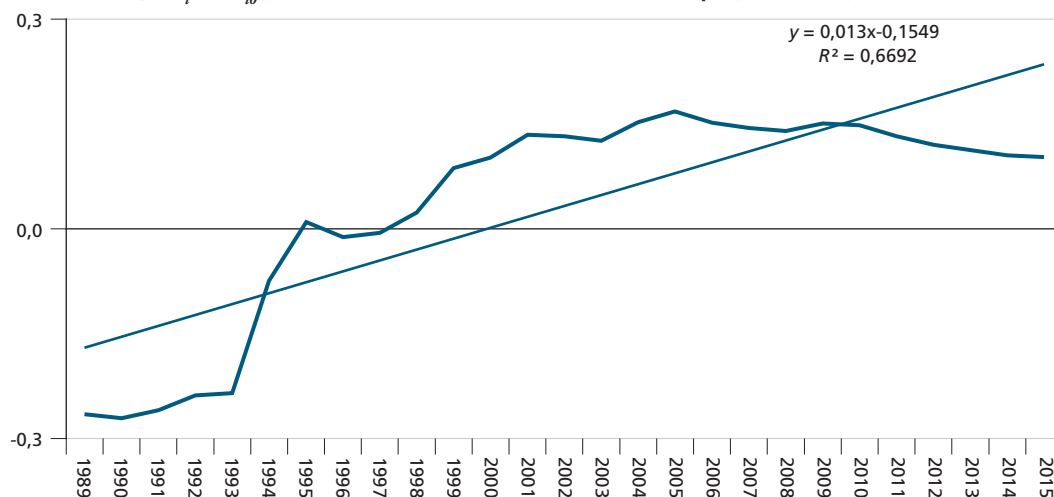
Fonte	GL	Soma dos quadrados (SQ)	Quadrado médio (QM)	<i>F</i> (Índia)
Regressão	1	0,0003	0,0003	0,005
Resíduo	25	1,7435	0,0697	-
Total	26	1,7439	0,0671	-

Fonte	GL	Soma dos quadrados (SQ)	Quadrado médio (QM)	<i>F</i> (Estados Unidos)
Regressão	1	0,0181	0,0181	11,76
Resíduo	25	0,0386	0,0015	-
Total	26	0,0567	0,0022	-

Elaboração do autor.

Dada a natureza dos dados do CGL para a Índia, uma abordagem alternativa consiste em calcular a reta de tendência linear contra o tempo para a média acumulada da série, média $[CGL_t; CGL_{10}]$ da tabela 3. Neste caso, o valor calculado para o teste *F* (50,58) implica aceitar a tendência estimada em 1% de significância estatística. Isto é, pode-se sugerir que a inclinação linear devida ao tempo para explicar a média acumulada da série CGL seja diferente de zero ao longo do intervalo temporal empregado na análise. O gráfico 2 informa os dados correspondentes.

GRÁFICO 2

Média $[CGL_t; CGL_{10}]$ Índia e reta estimada de tendência no tempo (1989-2015)

Elaboração do autor.

Esta informação propõe que, ao longo do tempo, cumulativamente e no longo prazo, houve uma sutil tendência de crescimento do CGL em bens agropecuários exportados em torno do mercado indiano. Entretanto, a estabilização deste processo a contar de 2005 exige cautela ao analisar a atração das exportações agropecuárias brasileiras em torno daquele país recentemente. Vários fatores podem estar por trás desse comportamento. Santo, Lima e Souza (2012) enfatizam as tarifas médias relativamente altas praticadas pela Índia e o mercado relativamente fechado para as exportações agrícolas brasileiras, inclusive pela presença de questões fitossanitárias (WTO, 2015).

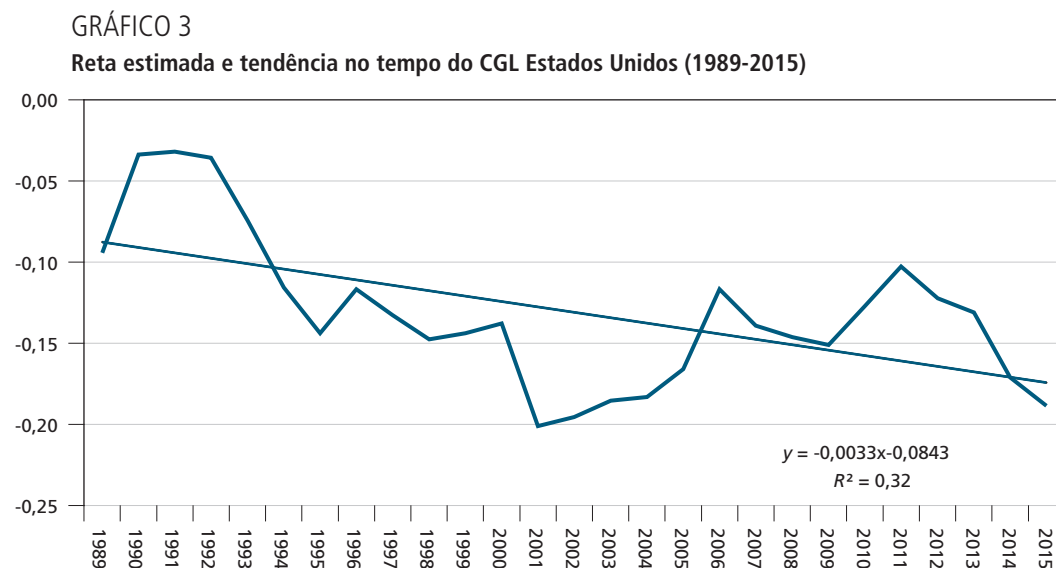
Sobre este aspecto, levantaram-se dados das tarifas de importação cobradas pela Índia em bens agropecuários. Os dados foram extraídos do consórcio WTO-IDB (2017) e obtidos por meio do World Integrated Trade Solution/World Bank (WITS/WB), que congrega bases de comércio e tarifas da United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), do International Trade Center (ITC), do World Bank, da United Nations Statistics Division (UNSD) e da World Trade Organization (WTO).

Tomados em conta somente os bens agropecuários, a tarifa geral vigente para parceiros comerciais (nação mais favorecida) da Índia está, na média de 2015, em 36,27%, com pico de 150%, o que sugere a existência de um amplo raio de proteção comercial entre a tarifa média e os itens de maior proteção tarifária.

No caso do acesso brasileiro ao mercado indiano, há um acordo de preferências comerciais Mercado Comum do Sul (Mercosul)-Índia, dentro do qual há linhas tarifárias contempladas (Brasil, 2017). Todavia, é reduzida a cobertura da oferta de redução tarifária da Índia em bens agropecuários, de modo que somente 25 produtos agropecuários estão citados, algo como 10% das linhas tarifárias da oferta indiana ao Mercosul, ou 2% das linhas tarifárias agropecuárias impostas aos parceiros gerais da Índia (nação mais favorecida). Inclusive, a única cota tarifária oferecida ao Mercosul seria no âmbito da NCM 1507100 (óleo bruto de semente de soja, degomado ou não), exclusiva de acesso ao Paraguai.

Isto posto, no contexto das negociações Mercosul-Índia, as exportações agropecuárias brasileiras ao mercado indiano desfrutaram de pouco alívio tarifário.

Já no caso dos mercados dos Estados Unidos, o valor calculado para o teste *F* na tabela 4 (11,76) implica não rejeitar a tendência estimada em 1% de significância estatística. Ou seja, é factível propor que a inclinação devida ao tempo para explicar o CGL seja diferente de zero ao longo do intervalo temporal aferido. Destarte, a reta estimada apresenta inclinação negativa. Este resultado é apresentado no gráfico 3 e corrobora os valores apresentados na tabela 3.



4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho buscou medir a concentração e a participação de exportações agropecuárias brasileiras em torno dos mercados da Índia e dos Estados Unidos. Para tal, utilizou dados de exportações agropecuárias brasileiras de 1989 a 2015 e empregou o CGL e sua tendência temporal como instrumentos de análise.

Os resultados mostram uma relativa perda de dinamismo dos mercados dos Estados Unidos para atração das exportações agropecuárias brasileiras. O papel do país na produção e no comércio mundial de alimentos e seus processados, bem como sua estratégia na estruturação e na implementação de acordos comerciais bilaterais dos quais o Brasil não é partícipe, são fatores importantes neste processo.

Já no caso indiano, do ponto de vista cumulativo, há que se destacar a atração do mercado indiano sobre as exportações agropecuárias brasileiras, ainda que em pequena escala. Igualmente, cumpre observar a estabilização deste processo a contar de 2005, isto é, no período recente.

Em particular no contexto das negociações comerciais com a Índia, deve-se notar que há um acordo comercial entre o país e o Mercosul; contudo, ainda de baixa profundidade em alíneas agropecuárias. Futuras negociações deste acordo poderiam buscar um melhor acesso de exportações agropecuárias naquele mercado.

Além disso, para ambos os parceiros comerciais, as questões fitossanitárias merecem ser observadas com atenção pelo setor exportador agropecuário e por iniciativas governamentais, vez que regulações desta natureza são presentes e atuantes na entrada de itens alimentares tanto nos mercados dos Estados Unidos quanto nos mercados da Índia.

REFERÊNCIAS

ANTONIONI, D.; OZAKI, V. A.; MIRANDA, S. H. G. Exigências dos Estados Unidos na importação de carne: avaliação das inspeções. **Revista de Política Agrícola**, ano 16, n. 1, p. 60-74, 2007.

BARRETO, H.; HOWLAND, F. M. **Introductory econometrics**: using Monte Carlo simulation with Microsoft Excel. New York: Cambridge University Press, 2006.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. **Correlação de nomenclaturas**: NCM x NBM. Brasília: MDIC, 2012. Disponível em: <<https://goo.gl/fCgPp3>>. Acesso em: 1º jun. 2012.

_____. _____. **AliceWeb**. Brasília: MDIC, 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/adCaQb>>. Acesso em: 30 mar. 2016.

_____. _____. **Mercosul-Índia**: ampliação do ACP Mercosul-Índia. Brasília: MDIC, 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/VzYBAE>>. Acesso em: 27 jun. 2017.

BRUINSMA, J. The Resource Outlook to 2050: by how much do land, water and crop yields need to increase by 2050? *In*: EXPERT MEETING ON HOW TO FEED THE WORLD IN 2050, 2009, Rome. **Annals...** Rome: FAO/UN, 2009.

- CÂMARA, G. *et al.* **Modelling land use change in Brazil: 2000-2050**. Cambridge: UNEPWCMC, 2015.
- FONSECA, H. V. P.; XAVIER, L. F.; COSTA, E. F. Análise das exportações de uvas frescas. **Revista de Economia Agrícola**, v. 57, n. 2, p. 81-98, 2010.
- FREITAS, R. E.; MENDONÇA, M. A. A.; LOPES, G. O. **Expansão de área agrícola: perfil e desigualdade entre as mesorregiões brasileiras**. Brasília: Ipea, 2014. (Texto para Discussão, n. 1926).
- HADDAD, P. R. Medidas de localização e de especialização. *In*: HADDAD, P. R. *et al.* (Orgs.). **Economia regional: teorias e métodos de análise**. Fortaleza: BNB, 1989.
- KRUGMAN, P. **Geography and trade**. Cambridge: MIT Press, 1991.
- NOGUEIRA, A. C. L. Perspectivas do agronegócio global e impactos no Brasil. **Informações Fipe**, São Paulo, p. 3-5, 2014.
- OECD – ORGANIZATION FOR ECONOMIC AND COOPERATION DEVELOPMENT; FAO – FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION. **OECD-FAO Agricultural Outlook 2014**. Paris: OECD Publishing, 2014.
- SANTO, B. R. E. Brazil in the world dairy market. **Revista de Política Agrícola**, ano 19, n. 1, p. 63-70, 2010.
- SANTO, B. R. E.; LIMA, M. L. F. N.; SOUZA, C. B. S. Os vinte principais mercados para exportação agrícola no futuro. **Revista de Política Agrícola**, ano 21, n. 1, p. 76-91, 2012.
- SARTORIS, A. **Estatística e introdução à econometria**. São Paulo: Saraiva, 2003.
- SOUSA, L. O. *et al.* Análise das intervenções nas exportações de açúcar bruto do Brasil para a Rússia, de 1997 a 2010. **Revista de Política Agrícola**, Brasília, ano 20, n. 3, p. 63-76, 2011.
- SUZIGAN, W. *et al.* Coeficientes de Gini locais – GL: aplicação à indústria de calçados do estado de São Paulo. **Nova Economia**, v. 13, n. 2, p. 39-60, 2003.
- THE ECONOMIST. Estados Unidos – PIB – var. real trimestral anualizada (% a.a.) – The Economist – ECONMI4_USPIBG34. **Ipeadata**, 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/aE3qvY>>. Acesso em: 8 set. 2016.
- WORLD BANK. **World Bank National Accounts Data and OECD National Accounts Data files**. Washington: World Bank, 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/tRjpQP>>. Acesso em: 19 jul. 2016.
- WTO – WORLD TRADE ORGANIZATION. **Agreement on agriculture**. Genebra: WTO, 2011. Disponível em: <<https://goo.gl/yKDq7U>>. Acesso em: 20 dez. 2011.
- _____. **Report by the Secretariat: India – revision**. Genebra: WTO, 2015. (Trade Policy Review). Disponível em: <<https://goo.gl/tq3YLU>>. Acesso em: 27 jun. 2017.
- WTO – WORLD TRADE ORGANIZATION; IDB – INTEGRATED DATA BASE. **World Integrated Trade Solution – WITS**. Genebra: WTO; IDB, 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/pdcjGH>>. Acesso em: 27 jun. 2017.

PRODUTOS AGROPECUÁRIOS BRASILEIROS COM POTENCIAL NOS MERCADOS DOS ESTADOS UNIDOS E DA ÍNDIA

Rogério Edivaldo Freitas¹

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho é complementar ao estudo *Índia e Estados Unidos: mercados para as exportações agropecuárias brasileiras?*, também apresentado neste boletim. Destarte, objetivou rastrear, dado um perfil comprador dos Estados Unidos e da Índia, quais produtos têm sido mais demandados por aqueles países em termos de exportações agropecuárias brasileiras.

Dado o caráter estratégico das exportações agropecuárias brasileiras no contexto macroeconômico presente, a manutenção e o ganho de mercados tradicionais (como é o caso dos Estados Unidos) e potenciais (como é o caso indiano) merece atenção contínua dos gestores de políticas e dos decisores privados diretamente envolvidos no tema de acesso a mercados agropecuários internacionais.

O século XXI tem presenciado um grande dinamismo econômico e importador dos mercados asiáticos. Naquela região, projeções da Organização das Nações Unidas (UN, 2016) sinalizam que já em 2022 a população indiana ultrapassará a da China, o que tornará a Índia o maior mercado nacional em número absoluto de consumidores.

Já no que se relaciona aos Estados Unidos, o país destaca-se como potência agrícola e está entre os maiores produtores e exportadores de produtos lácteos (Santo, 2010), uvas frescas (Fonseca, Xavier e Costa, 2010), além de ter papel central na produção de soja, milho, algodão e trigo (Pelaez e Fuck, 2014), e padrões identificados de concentração regional do sistema alimentar (Cohen e Paul, 2005).

Adicionalmente, segundo USDA (2013), na produção de grãos os Estados Unidos produzem mais de três vezes a safra brasileira. No *front* importador, aquele país pratica elevadas tarifas de importação para produtos lácteos, nos quais é produtor e exportador representativo.

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

2 METODOLOGIA E FONTES DE DADOS

O estudo contemplou dados sobre exportações brasileiras no período de 1989 a 2015, abrangendo 27 anos (Brasil, 2016). A definição de produto agropecuário empregada é a descrita no acordo agrícola (WTO, 2011). Desta forma, os itens do sistema harmonizado (SH) de classificação de mercadorias correspondentes às exportações agropecuárias são aqueles apresentados no quadro 1.

QUADRO 1

Códigos SH do acordo agrícola

Capítulo SH	Item
1 e 2	Todos
4 a 24	Todos (exceto peixes e suas preparações)
29	2905.43 e 2905.44
33	33.01
35	35.01 a 35.05
38	3809.10 e 3823.60
41	41.01 a 41.03
43	43.01
50	50.01 a 50.03
51	51.01 a 51.03
52	52.01 a 52.03
53	53.01 a 53.02

Fonte: WTO (2011).
Elaboração do autor.

A compatibilização entre os itens da Nomenclatura Brasileira de Mercadorias (NBM) (1989-1996) e da Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM) (1996-2015) obedeceu às diretrizes estabelecidas em Brasil (2012). Para mais informações, esses procedimentos estão dispostos no apêndice deste ensaio.

A abordagem metodológica utilizou-se do índice Hirschman-Herfindahl modificado (HHm) (Crocco *et al.*, 2006). Para os propósitos deste estudo, ele pode ser interpretado como a demanda líquida especificamente associada aos produtos agropecuários no âmbito das transações comerciais com a Índia (ou Estados Unidos) e está apresentado na equação (1), a seguir.

$$HHm_{ij} = (X_{ij} / X_{i*}) - (X_{*j} / X_{**}), \quad (1)$$

em que: X_{ij} = exportações agropecuárias brasileiras do grupo i para o país j ; j : Índia ou Estados Unidos, neste caso; X_{i*} = exportações agropecuárias brasileiras do grupo i para todos os países; X_{*j} = exportações brasileiras para o país j ; j : Índia ou Estados Unidos, neste caso; X_{**} = exportações brasileiras para todos os países.

No HHm, a importância relativa de um país j para o grupo i de exportações agropecuárias brasileiras é descontada pela importância relativa do mesmo país para todos os bens (agropecuário e não agropecuários) exportados àquele destino. Com essa ferramenta adicional, obtêm-se informações desagregadas sobre se um dado comprador é – em termos líquidos – relativamente demandante de um grupo i de exportações agropecuárias brasileiras.

Assim, respeitando o conjunto de produtos estabelecido pelo quadro 1, em linha com os detalhamentos metodológicos, o HHm será calculado por grupo de produtos em agregação SH02, com dados disponíveis de 1989 a 2015.

3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

O tópico de resultados está dividido em dois subitens: o primeiro deles dedicado ao caso indiano e o segundo aplicado aos mercados dos Estados Unidos.

3.1 Exportações agropecuárias brasileiras com destino à Índia

Os valores médios calculados para o índice HHm no período 1989-2015 denotam que a Índia é um mercado destacável no caso das exportações de nove grupos de bens definidos como agropecuários pela WTO (2011): óleos animais ou vegetais, produtos hortícolas, gomas e resinas vegetais, açúcares e confeitaria, produtos químicos orgânicos, bebidas e vinagres, algodão, óleos essenciais e resinoides e peles e couros.

Os dados da tabela 1 ilustram este argumento.

TABELA 1

HHm médio: exportações agropecuárias brasileiras para a Índia (1989-2015)

Grupo de produto (SH2)	HHm médio	Grupo de produto (SH2)	HHm médio
Óleos animais ou vegetais (15)	0,0835	Animais vivos (01)	-0,0087
Produtos hortícolas (07)	0,0647	Tabaco e manufaturados (24)	-0,0087
Gomas e resinas vegetais (13)	0,0528	Preparações alimentícias (21)	-0,0088
Açúcares e confeitaria (17)	0,0324	Cereais (10)	-0,0088
Produtos químicos orgânicos (29)	0,0103	Preparações de hortícolas (20)	-0,0091
Bebidas e vinagres (22)	0,0098	Café e mates (09)	-0,0091
Algodão (52)	0,0072	Preparações de cereais (19)	-0,0093
Óleos essenciais e resinoides (33)	0,0064	Resíduos de indústrias alimentares (23)	-0,0093
Peles e couros (41)	0,0042	Leite e laticínios (04)	-0,0093
Lã e pelos finos ou grosseiros (51)	-0,0038	Outros itens de origem animal (05)	-0,0093
Produtos farmacêuticos (30)	-0,0046	Malte, amidos e féculas (11)	-0,0093
Seda (50)	-0,0048	Sementes e oleaginosos (12)	-0,0093
Plantas vivas e floricultura (06)	-0,0065	Carnes e miudezas (02)	-0,0093
Matérias albuminoides e colas (35)	-0,0083	Matérias para entrançar (14)	-0,0093
Produtos diversos de indústrias químicas (38)	-0,0083	Preparações de carnes e peixes (16)	-0,0093
Cacau e preparações (18)	-0,0086	Outras fibras têxteis vegetais (53)	-0,0093
Frutas (08)	-0,0086	Peleteria e suas obras (43)	-0,0099

Elaboração do autor.

Destaque específico deve ser dado a três grupos de produtos que lideram a demanda líquida oriunda da Índia: os óleos animais ou vegetais, os produtos hortícolas e as gomas e resinas vegetais.

De menor valor HHm médio, um segundo grupamento que deve ser mencionado contempla os açúcares e confeitaria e os produtos químicos orgânicos. Este último caso deve ser balizado pelo condicionante de que seus resultados são afetados por um número reduzido de alíneas consideradas agrícolas no capítulo 29 (2905.43 e 2905.44).

O diminuto número de produtos com demanda líquida relevante nas exportações agropecuárias brasileiras à Índia pode ensejar estudos específicos, uma vez que a demanda indiana pode estar caminhando para uma especialização no detalhe do processo comercial, não para o conjunto da pauta agropecuária negociada pelo Brasil.

Em paralelo, quando se observam os grupos de bens com HHm negativo, há entre eles itens nos quais a tarifa média indiana é igual ou superior a 30% (WTO, 2015). É o caso das frutas (35,05%), de tabaco e manufaturados (31,31%), das preparações alimentícias (64,29%), dos cereais (30,54%), de café e mates (60,94%), de malte, amidos e féculas (31,71%), de matérias para entrançar (30%) e das preparações de carnes e peixes (42,73%). Esse ponto reforça o argumento de Santo, Lima e Souza (2012), de que em muitos aspectos a Índia é ainda um mercado protegido, de modo que as negociações diplomáticas devem contemplá-la como prioridade.

Além do recorte de valor médio do HHm, uma análise complementar diz respeito à duração ou proporção de anos em que cada grupo de produto foi objeto de um efeito líquido positivo da demanda indiana, conforme assinalado na tabela 2.

TABELA 2

Brasil-Índia: proporção de anos com HHm positivo (1989-2015)

(Em %)

Grupo de produto (SH2)	HHm > 0	Grupo de produto (SH2)	HHm > 0
Óleos animais ou vegetais (15)	96	Carnes e miudezas (02)	0
Gomas e resinas vegetais (13)	89	Resíduos de indústrias alimentares (23)	0
Óleos essenciais e resinoides (33)	74	Café e mates (09)	0
Produtos químicos orgânicos (29)	59	Preparações de hortícolas (20)	0
Açúcares e confeitaria (17)	56	Preparações de carnes e peixes (16)	0
Produtos hortícolas (07)	33	Preparações alimentícias (21)	0
Bebidas e vinagres (22)	30	Cacau e preparações (18)	0
Lã e pelos finos ou grosseiros (51)	19	Outros itens de origem animal (05)	0
Algodão (52)	15	Matérias albuminoides e colas (35)	0
Seda (50)	15	Leite e laticínios (04)	0
Peles e couros (41)	15	Animais vivos (01)	0
Plantas vivas e floricultura (06)	7	Preparações de cereais (19)	0
Tabaco e manufaturados (24)	4	Malte, amidos e féculas (11)	0
Cereais (10)	4	Matérias para entrançar (14)	0
Frutas (08)	4	Outras fibras têxteis vegetais (53)	0
Produtos diversos de indústrias químicas (38)	4	Peleteria e suas obras (43)	0
Sementes e oleaginosos (12)	0	Produtos farmacêuticos (30)	0

Elaboração do autor.

Somente óleos animais ou vegetais, gomas e resinas vegetais, óleos essenciais e resinoides, produtos químicos orgânicos e açúcares e confeitaria registraram HHm positivo em 50% ou mais dos anos amostrados. Além da questão tarifária descrita anteriormente para alguns grupos de bens, há também a questão da distância àquele mercado e as medidas não tarifárias, principalmente restrições à importação por conta de medidas sanitárias, importações sujeitas a licenciamento ou somente permitidas a empresas estatais indianas.

De acordo com a WTO (2015), limitadores dessa natureza aplicam-se, por exemplo, a óleos animais, animais vivos, produtos de origem vegetal em geral, cereais e lácteos. Na mesma linha, Santo, Lima e Souza (2012) já haviam enfatizado que, ainda que exista um acordo de preferência comercial Mercado Comum do Sul (Mercosul)-Índia, os entraves sanitários são efetivos e amplificados pelo complexo sistema indiano de comércio.

3.2 Exportações agropecuárias brasileiras com destino para os Estados Unidos

Os valores médios calculados para o índice HHm no período 1989-2015 informam que os Estados Unidos são mercado destacável no caso das exportações de dez grupos de bens definidos como agropecuários pela WTO (2011), conforme os dados da tabela 3.

TABELA 3

HHm médio das exportações agropecuárias brasileiras para os Estados Unidos (1989-2015)

Grupo de produto (SH2)	HHm médio	Grupo de produto (SH2)	HHm médio
Óleos essenciais e resinoides (33)	0,204	Leite e laticínios (04)	-0,100
Frutas (08)	0,149	Açúcares e confeitaria (17)	-0,107
Cacau e preparações (18)	0,123	Malte, amidos e féculas (11)	-0,114
Produtos químicos orgânicos (29)	0,090	Outros itens de origem animal (05)	-0,125
Preparações de hortícolas (20)	0,034	Animais vivos (01)	-0,128
Gomas e resinas vegetais (13)	0,031	Óleos animais ou vegetais (15)	-0,146
Matérias albuminoides e colas (35)	0,030	Produtos diversos de indústrias químicas (38)	-0,147
Café e mates (09)	0,015	Cereais (10)	-0,150
Bebidas e vinagres (22)	0,010	Algodão (52)	-0,160
Preparações de carne e peixes (16)	0,007	Lã e pelos finos ou grosseiros (51)	-0,164
Tabaco e manufaturados (24)	-0,033	Peles e couros (41)	-0,173
Planta vivas e floricultura (06)	-0,046	Sementes e oleaginosos (12)	-0,177
Matérias para entrançar (14)	-0,048	Resíduos de indústrias alimentares (23)	-0,178
Preparações alimentícias (21)	-0,049	Carnes e miudezas (02)	-0,180
Produtos hortícolas (07)	-0,066	Seda (50)	-0,180
Preparações de cereais (19)	-0,067	Outras fibras têxteis vegetais (53)	-0,181
Peleteria e suas obras (43)	-0,069	Produtos farmacêuticos (30)	-0,210

Elaboração do autor.

Em primeiro plano, evidenciam-se as alíneas do capítulo 33 (óleos essenciais e resinoides), que agregam somente itens SH4 (33.01). Logo, são importações especializadas e concentradas dos Estados Unidos, o que pode significar uma fragilidade para as exportações agropecuárias brasileiras, à proporção que não caracteriza um processo exportador mais amplo e representado por múltiplas alíneas de óleos essenciais e resinoides.

Também merecem destaque os itens de frutas (08), cacau e preparações (18) e de produtos químicos orgânicos (29). No último grupo, cumpre igualmente enfatizar o caráter especializado da demanda dos Estados Unidos, com foco em dois subitens SH6 (2905.43 e 2905.44)

Além disso, as importações dos Estados Unidos, em face dos produtos agropecuários brasileiros, concentram-se em outros seis grupos de bens. Neste terceiro bloco encontram-se gomas e resinas vegetais (13), matérias albuminoides e colas (35),² preparações de hortícolas (20), café e mates (09), bebidas e vinagres (22) e preparações de carne e peixes (16).

Nos quatro últimos casos, melhorias em procedimentos fitossanitários, de rastreabilidade do alimento e de rotulagem podem proporcionar resultados comerciais superiores nas vendas de bens agropecuários brasileiros para os Estados Unidos (Antoniolli, Ozaki e Miranda, 2007; Santo, Lima e Souza, 2012).

Em relação aos outros 24 grupos de produtos agropecuários exportados pelo Brasil, na média do período 1989-2015 houve baixa demanda líquida relativa em torno dos mercados dos Estados Unidos.

Ademais destas observações, cumpre deixar registrado o período de tempo em que o HHm foi positivo para cada grupo de produto, dentro do período de 27 anos de dados computados. Estas informações permitem verificar se os Estados Unidos apresentaram demanda líquida pelo respectivo produto na maior parte do intervalo temporal disponível para análise.

Os dados correspondentes encontram-se na tabela 4.

TABELA 4

Brasil-Estados Unidos: proporção de anos com HHm positivo (1989-2015)

(Em %)

Grupo de produto (SH2)	HHm > 0	Grupo de produto (SH2)	HHm > 0
Óleos essenciais e resinoides (33)	100	Açúcares e confeitaria (17)	11
Frutas (08)	96	Peleteria e suas obras (43)	11
Cacau e preparações (18)	85	Animais vivos (01)	7
Gomas e resinas vegetais (13)	74	Cereais (10)	4
Produtos químicos orgânicos (29)	74	Algodão (52)	4
Preparações de carne e peixes (16)	70	Outros itens de origem animal (05)	4
Preparações de hortícolas (20)	67	Produtos diversos de indústrias químicas (38)	4
Matérias albuminoides e colas (35)	67	Sementes e oleaginosos (12)	0
Café e mates (09)	52	Carnes e miudezas (02)	0
Planta vivas e floricultura (06)	44	Resíduos de indústrias alimentares (23)	0
Bebidas e vinagres (22)	33	Óleos animais ou vegetais (15)	0
Preparações alimentícias (21)	30	Malte, amidos e féculas (11)	0
Preparações de cereais (19)	30	Lã e pelos finos ou grosseiros (51)	0
Leite e laticínios (04)	26	Seda (50)	0
Matérias para entrançar (14)	26	Peles e couros (41)	0
Tabaco e manufaturados (24)	19	Outras fibras têxteis vegetais (53)	0
Produtos hortícolas (07)	19	Produtos farmacêuticos (30)	0

Elaboração do autor.

2. Limita-se a cinco alíneas SH4. Tal aparente concentração de demanda dos Estados Unidos em itens pontuais pode sinalizar agenda futura de investigações.

Os dados da tabela 4 ressaltaram os grupos de produtos com maior duração de HHm positivo de 1989 a 2015. Em boa medida, tais grupos de produtos foram ratificados pelas informações da tabela 3. Em particular, óleos essenciais e resinoides, frutas e cacau e preparações exibiram resultados que apontam para uma demanda líquida consistente por parte dos Estados Unidos. Para estes produtos, é possível aventar uma importação para suprimento regular para aquele mercado, ao menos para o estado de natureza (taxa de câmbio R\$/US\$, tarifas praticadas pelos Estados Unidos sobre os produtos agropecuários brasileiros, crescimento da economia daquele país etc.) subjacente ao período investigado.

Ao mesmo tempo, o grupo de bebidas e vinagres, destacado na tabela 3, teve indicador positivo em somente um terço dos anos disponíveis. Este caso em especial pode sinalizar para um estudo de caso pontual quanto às condições de acesso ao mercado dos Estados Unidos, sobretudo tendo-se em vista que o país é o terceiro produtor mundial de uvas frescas (Fonseca, Xavier e Costa, 2010) e reconhecido no mercado internacional de vinhos.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo teve por friso mapear produtos agropecuários com demanda líquida por parte dos mercados indiano e dos Estados Unidos junto às exportações agropecuárias brasileiras. Para tal, empregou-se o índice HHm.

No mercado da Índia, os grupos de produtos de maior atração relativa identificada foram óleos animais ou vegetais, produtos hortícolas, gomas e resinas vegetais, açúcares e confeitaria, e produtos químicos orgânicos. Em particular, óleos animais ou vegetais, gomas e resinas vegetais, produtos químicos orgânicos, e açúcares e confeitaria apresentaram também uma demanda líquida consistente ao longo do tempo.

Em alguns casos, como em manitol (alínea 2905.43) e d-glucitol (sorbitol) (poliálcool) (alínea 2905.44), trata-se de um reduzido número de alíneas relevantes, o que pode ser uma fragilidade para o processo exportador brasileiro e objeto de investigações posteriores.

Neste processo, itens pouco atraídos pelo mercado importador indiano são protegidos por tarifas expressivas, como é o caso de frutas, tabaco e manufaturas, preparações (alimentícias e de carnes), café e mates, malte, amidos e féculas, e matérias para entrançar. São itens que podem ser priorizados em futuras negociações diplomáticas, mesmo no âmbito do acordo já existente Mercosul-Índia.

Por outro lado, face ao mercado importador dos Estados Unidos, destaca-se a demanda líquida por óleos essenciais e resinoides, frutas, cacau e preparações, produtos químicos orgânicos, preparações de hortícolas, gomas e resinas vegetais, matérias albuminoides e colas, café e mates, e preparações de carne. São itens que não só apresentaram maior demanda líquida relativa de parte do mercado daquele país, como também o fizeram consistentemente no tempo.

Neste mercado importador, um produto que pode ser objeto de análise específica em futuras investigações é o segmento de bebidas e vinagres, destacado pelo indicador, mas sem sustentação ao longo do período avaliado. Como sabido, trata-se de um mercado

de alto valor agregado e no qual o mercado dos Estados Unidos é um dos principais sinalizadores internacionais.

É esperança do trabalho fornecer subsídios para auxiliar no processo decisório da diplomacia brasileira. Nos dois casos, melhorias nas cadeias de processamento e rotulagem brasileiras podem significar maior oportunidade de acesso àqueles mercados, em decorrência de medidas sanitárias e procedimentos técnicos de importação nas exportações de alimentos àqueles países, em particular nos exemplos de preparações alimentícias em geral, carnes, frutas e lácteos, e futuras negociações diplomáticas com autoridades da Índia e dos Estados Unidos devem atentar para este aspecto.

REFERÊNCIAS

ANTONIOLLI, D.; OZAKI, V. A.; MIRANDA, S. H. G. Exigências dos Estados Unidos na importação de carne: avaliação das inspeções. **Revista de Política Agrícola**, ano 16, n. 1, p. 60-74, 2007.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. **Correlação de nomenclaturas: NCM x NBM**. Brasília: MDIC, 2012. Disponível em: <<https://goo.gl/fCgPp3>>. Acesso em: 1º jun. 2012.

_____. _____. **AliceWeb**. Brasília: MDIC, 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/adCaQb>>. Acesso em: 30 mar. 2016.

COHEN, J. P.; PAUL, C. J. M. Agglomeration economies and industry location decisions: the impacts of spatial and industrial spillovers. **Regional Science and Urban Economics**, v. 35, n. 3, p. 215-237, 2005.

CROCCO, M. A. *et al.* Metodologia de identificação de aglomerações produtivas locais. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 16, n. 2, p. 211-241, 2006.

FONSECA, H. V. P.; XAVIER, L. F.; COSTA, E. F. Análise das exportações de uvas frescas. **Revista de Economia Agrícola**, v. 57, n. 2, p. 81-98, 2010.

PELAEZ, V.; FUCK, M. P. Custos de produção de commodities nos EUA. **Revista de Política Agrícola**, ano 23, n. 3, p. 65-80, 2014.

SANTO, B. R. E. Brazil in the world dairy market. **Revista de Política Agrícola**, ano 19, n. 1, p. 63-70, 2010.

SANTO, B. R. E.; LIMA, M. L. F. N.; SOUZA, C. B. S. Os vinte principais mercados para exportação agrícola no futuro. **Revista de Política Agrícola**, ano 21, n. 1, p. 76-91, 2012.

UN – UNITED NATIONS. **World population prospects: the 2015 revision**. New York: UN, 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/uccxVj>>. Acesso em: 1º jul. 2016.

USDA – UNITED STATE DEPARTMENT OF AGRICULTURE. Foreign Agricultural Service. **Grain: world markets and trade**. Washington: FAS/USDA, 2013. Disponível em: <<https://goo.gl/uUFa66>>. Acesso em: 4 ago. 2013.

WTO – WORLD TRADE ORGANIZATION. **Agreement on agriculture**. Genebra: WTO, 2011.
Disponível em: <<https://goo.gl/yKDq7U>>. Acesso em: 20 dez. 2011.

_____. **Report by the Secretariat: India – revision**. Genebra: WTO, 2015. (Trade Policy Review).
Disponível em: <<https://goo.gl/tq3YLU>>. Acesso em: 27 jun. 2017.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

WTO – WORLD TRADE ORGANIZATION. **Agriculture**. Genebra: WTO, 2018.
Disponível em: <<https://goo.gl/AUZwGS>>. Acesso em: 2 out. 2018.

APÊNDICE

Este ponto do estudo informa os procedimentos utilizados, de modo a levar em conta a transição de códigos comerciais entre a NBM (1989-1996) e a NCM (1996-2012), conforme a seguir.

- 1) O código SH 3823.60 = sorbitol (poliálcool, também chamado de glucitol) consta da lista do acordo agrícola, mas não foi localizado na NCM. De toda a sorte, a NCM 2905.44 já contempla o d-glucitol (sorbitol) (poliálcool).
- 2) A NCM 3823.70 = álcoois graxos industriais e outras misturas de álcoois primários alifáticos corresponde à NBM 1519.20, que *não* pertence ao capítulo 15 na listagem da NCM. Logo, a NCM 3823.70 não foi incluída.
- 3) Entre as alíneas 1603, há duas alíneas NBM que não se referem a peixes, mas sim a carnes, e, portanto, foram incluídas no total agropecuário. São elas: NBM 1603000101 (extratos de carne) ⇔ NCM 16030000 (extratos e sucos de carnes, de peixes, de crustáceos etc.); e NBM 1603000201 (sucos de carnes) ⇔ NCM 16030000 (extratos e sucos de carnes, de peixes, de crustáceos etc.). As respectivas NCMs não foram incluídas por não separarem as carnes dos peixes e crustáceos. Já as alíneas 1604 e 1605 referem-se exclusivamente a peixes e/ou crustáceos; destarte, foram excluídas em todos os anos da série.
- 4) As NBM 2208100101, 2208100102, 2208100199, 2208109901, 2208109902, 2208109903, 2208109904, 2208109905, 2208109999 correspondem à NCM 21069010. Ambos os capítulos (21 e 22) pertencem integralmente ao acordo agrícola, e todas as alíneas foram incluídas.
- 5) A NBM 1301909900 (outras gomas, resinas, gomas-resinas e bálsamos naturais) corresponde à NCM 33019040 (óleos resinas de extração). Ambos os itens pertencem integralmente ao acordo agrícola e foram incluídos.
- 6) A NCM 35029010 (soroalbumina) corresponde à NBM 300210020 (soroalbumina). Portanto, a NBM 300210020 foi incluída.

OPINIÃO

COMPREENDENDO O BINÔMIO COMPETITIVIDADE E EQUIDADE NO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Adriana Melo Alves¹

O conceito de desenvolvimento tem evoluído bastante, mas ainda é controverso. Passou por uma abordagem básica, essencialmente vinculada à acumulação do capital e à divisão do trabalho, e incorporou a qualificação das relações de produção, a inovação tecnológica, a valorização do empreendedor, a visão relacional da desigualdade, para chegar à importância da inserção do conhecimento tácito ao processo. Mas em quase todas as abordagens prepondera a necessária intervenção estatal em um sistema imperfeito. Em Keynes (1996), o Estado atuaria como gerador de estímulos e de demandas visando corrigir distorções do sistema e garantir o pleno emprego. Myrdal (1960) defende a participação rigorosa do Estado como ente regulador e promotor do desenvolvimento. E Furtado (2013), por sua vez, também nos chama a atenção para a formulação de uma política de desenvolvimento, que não se implementa sem a tutela de um sistema de poder. Mais recentemente, no âmbito da economia do conhecimento, a ação estatal também se mostra imprescindível: ela garante a inserção competitiva regional na sociedade da informação que tem se construído em escala mundial, sob pena de uma inserção traumática, construída a partir da – cada vez menos desejável, mas cada vez mais visível – fragmentação econômica do território.

A participação do Estado no desenvolvimento vem, portanto, “calibrar para baixo” os níveis exorbitantes de desigualdade que advêm do aprofundamento das relações capitalistas de produção – inevitavelmente. Ao passo que o capitalismo tem como virtude a possibilidade de, com agilidade, propiciar avanços nas capacidades e nas oportunidades humanas a partir do progresso técnico, mostra também um efeito territorialmente e socialmente concentrador. Por esse motivo, a essência do processo de desenvolvimento pode ser captada não apenas a partir da acumulação de capital para geração de riquezas, mas também pela forma ou pelas bases que sustentam esse processo de acumulação, que recursos são ativados, que oportunidades são geradas e quem são os atingidos por esse círculo virtuoso. Em outras palavras, vemos que, à dimensão do crescimento ou “competitividade”, deve-se incorporar a dimensão da coesão ou “equidade”. Essa equidade pode ser social, mas também regional.

1. Especialista em políticas públicas e gestão governamental (EPPGG) em exercício no Ministério da Integração Nacional (MI).

Ela se coaduna com as teorias recentes do desenvolvimento, ao enfatizarem o novo agente principal de todo o processo: a sociedade, que, de força-meio para se atingir o crescimento, passa a ser a finalidade do processo de desenvolvimento.

Considerando então que o desenvolvimento, enquanto conceito, vem apresentar a competitividade e a equidade como dimensões intrínsecas, e que, ao contrário de serem excludentes, complementam-se, as análises relativas ao desenvolvimento regional não podem mais ficar restritas às abordagens tradicionais que enfatizam apenas a competitividade como atributo exclusivo do desenvolvimento dos territórios e das regiões. As famosas teorias da localização e da polarização são exemplos da valorização dessa abordagem. No âmbito do planejamento estatal brasileiro, as proposições de Christaller (1933) e Perroux (1955) ainda são pano de fundo para a elaboração de diversas políticas e planos até os dias de hoje.

Cabe destacar, entretanto, que muitos autores já têm apontado para a superação dessas teorias. As críticas recaem sobre o excessivo otimismo em relação aos efeitos eminentemente positivos que a polarização exerceria. É evidente que a polarização tem efeitos positivos para o desenvolvimento regional, pois provoca a acumulação de capital necessária para a ruptura do processo de estagnação, mas esta dimensão por si só não se mostra suficiente ao longo do tempo para sustentar todo o processo. Em centralidades regionais, ela tende a funcionar como um “buraco negro” de drenagem de capital humano, investimentos, capital financeiro, com efeitos de esvaziamento da área de influência. Outros efeitos negativos podem ainda ser verificados no caso de o “polo” não conseguir alterar a vida econômica e social regional, em função de seus vínculos produtivos não se consolidarem na região, gerando “enclavismos”. Em geral, esses enclaves mantêm seus centros de gestão concentrados nas capitais dos estados que lhes dão suporte, ou ainda no centro de gestão nacional, São Paulo, principalmente quando são viabilizados a partir de investimentos privados. Há ainda os enclaves que abrigam estruturas produtivas de subsidiárias localizadas fora do país. São os enclaves multinacionais, que utilizam pouco a mão de obra local, ou, quando o fazem, delegam a essa mão de obra as atividades mais operacionais. Vemos no território nacional atualmente a proliferação do fenômeno dos enclaves agroindustriais, que não estabelecem relações com o entorno, dispensando a presença de centralidades de suporte à atividade produtiva.

Portanto, ao passo que a polarização setorial e territorial aparece como uma tendência natural no crescimento das regiões, gerando concentração de renda e riqueza, muitas políticas públicas têm seguido a tendência concentradora, com o propósito de maximizar os efeitos do crescimento das atividades motrizes, podendo até mesmo acentuar desigualdades regionais, em vez de atenuá-las. Nesse sentido, cabe pensar novamente o Estado como o ente corretor dessas distorções. Para além do quesito da eficiência voltada para a competitividade que emerge das teorias da localização e polarização, dimensões inerentes ao desenvolvimento regional podem também considerar o dinamismo oriundo dos efeitos da *aglomeração* e da *endogeneização* de uma atividade produtiva. As teorias da aglomeração consideram que a atividade econômica, mas não só ela, pode mobilizar uma série de ativos regionais. Esse processo envolveria não apenas a produção, mas uma série de outras atividades e processos correlatos, que gerariam no território a “efervescência” do dinamismo e a propulsão de novos fluxos de capital financeiro, produtivo e humano. Exemplos podem ser dados nesse sentido, com a atividade produtiva mobilizando outros setores, como o comércio

e os serviços, e gerando outros processos, como a formação de um mercado de consumo, a imigração, a entrada do capital internacional, entre outros. Essa abordagem sistêmica vem conferir ao espaço regional uma *multidimensionalidade intrínseca*, lançando bases para as recentes teorias sobre o desenvolvimento endógeno.

Partindo da compreensão do território como sistema, a endogeneização do desenvolvimento vai além; ela passa pelo fortalecimento de capacidades em territórios e regiões, de forma a prepará-los para a competição internacional e criar novas tecnologias por meio da mobilização ou do desenvolvimento de seus recursos específicos e de suas próprias habilidades. Vemos os *clusters*, os arranjos produtivos locais e os sistemas locais e regionais de inovação como as estratégias mais conhecidas nessa abordagem, e parece-nos mais palpável afirmar que, em meio a essa abordagem, redes de cooperação e complementariedade entre os agentes regionais tendem a constituir-se no território, incluindo segmentos da sociedade até então alheios aos processos econômicos mais amplos. Essa abordagem vem conferir ao território importância vital para a produção e a disseminação do conhecimento. E, em meio ao paradigma recente da “economia do conhecimento”, a importância do território tende a ampliar-se, pois o conhecimento tácito é dependente de atributos territoriais. O aproveitamento da diversidade e das particularidades inerentes ao território, portanto, seriam importantes antídotos contra a desigualdade regional, ao combinar os princípios competitividade e equidade.

REFERÊNCIAS

CHRISTALLER, Walter. **Central places in Southern Germany**. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1933.

FURTADO, Celso. **Essencial**. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

KEYNES, John Maynard. **A teoria geral do emprego do juro e da moeda**. 1. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1996. (Coleção Os Economistas).

MYRDAL, Gunnar. **Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas**. Rio de Janeiro: Textos de Economia Contemporânea, 1960.

PERROUX, François. Note sur la notion de pôle de croissance. **Economie Appliquée**, t. 8, p. 307-302, 1955.

NOTAS DE PESQUISA

A SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE: PASSADO E PRESENTE EM BUSCA DE CONVERGÊNCIA

Luciléia Aparecida Colombo¹

Esta nota pretende realizar uma análise simplificada da atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) ao longo dos anos, com enfoque em seu papel nos dias atuais. Tal abordagem permite esboçar algumas hipóteses para a compreensão de quais fatores contribuíram para tal mudança.

Inicialmente, a Sudene foi criada em 1959 pela Lei nº 3.692, por meio de uma proposta oriunda do Executivo Federal, na figura do presidente Juscelino Kubitschek, em que ela era subordinada diretamente à Presidência da República. Foi inspirada na experiência da Cassa per il Mezzogiorno, na Itália, que buscava solucionar o histórico problema das desigualdades entre as regiões Norte e Sul daquele país.

Além disso, a criação da Sudene representou um avanço para o federalismo brasileiro em moldes cooperativos, ao propor um planejamento regional que priorizasse a projeção dos problemas regionais nordestinos para o centro político e nacional das grandes decisões. Sua vinculação direta à Presidência da República demonstra a maturidade institucional que possuía naquele momento, visando, sobretudo, ao ataque às elites regionais, por meio da diminuição do poder oligárquico rural, ao mesmo tempo em que fortalecia politicamente os governadores nordestinos, conferindo-lhes um protagonismo político dentro do processo decisório. A composição do Conselho Deliberativo (Condel) da superintendência expressava essa preocupação e as decisões eram tomadas em conformidade com todos os governadores e representantes do Executivo Federal. Neste sentido, a cooperação subnacional era fortalecida em decorrência de um arranjo institucional que, além de garantir a transparência e *accountability*, também permitia que todas as demandas fossem captadas.

Grande parte das preocupações contidas nos objetivos da Sudene estava em conexão direta com os trabalhos desenvolvidos pelo Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do

1. Doutora em ciência política pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCAR). Pesquisadora-associada na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea.

Nordeste (GTDN), convocado por Juscelino Kubitschek para estudar a região. Os principais objetivos do GTDN e que se tornaram, posteriormente, diretrizes da Sudene, podem ser resumidos, *grosso modo*, em quatro pontos principais: *i*) criação de um centro produtivo no Nordeste, por meio da industrialização; *ii*) transformação da economia agrícola, objetivando a garantia de alimentos centros urbanos e rurais; *iii*) transformação da zona semiárida, a fim de que a prevalência das secas fosse mais controlada; e *iv*) a promoção paulatina de terras úmidas do Maranhão, as quais seriam incorporadas à economia regional.

Entretanto, as atribuições relacionadas ao papel da Sudene foram alteradas substancialmente ao longo do tempo. Atualmente, o papel da instituição divide-se em algumas frentes que se afastam das prerrogativas iniciais, acima descritas. Os objetivos atuais da superintendência são relacionados ao planejamento regional, por meio do qual a instituição propõe-se a atingir os objetivos do desenvolvimento sustentável por intermédio do chamado Plano Regional do Desenvolvimento do Nordeste (PRDNE), o qual pretende uma articulação federativa entre os planos nacionais, estaduais e locais. Porém, os objetivos deste plano são bem amplos, conforme apontaremos a seguir.

A primeira diretriz que o PRDNE pretende solucionar é relacionada à educação, cujos pontos subdividem-se em quatro objetivos. O primeiro deles é a erradicação do analfabetismo da população de 15 anos, por meio da ampliação do programa de educação de jovens e adultos (EJA) e da implantação de novos métodos pedagógicos, ajustados à realidade da região Nordeste. O segundo ponto é a melhoria da qualidade do ensino fundamental, com a inserção da inclusão digital aos alunos da educação básica, promovendo cursos de capacitação para professores e ampliando o acesso à educação para os alunos da área rural. Outro ponto abordado na diretriz educacional é a implantação e a universalização do ensino médio associado ao ensino profissionalizante, além de fomentar o acesso à educação superior. Em relação à educação superior, o PRDNE propõe a ampliação de cursos na modalidade a distância, tendo como prioridade as particularidades do mercado nordestino (Brasil, 2011).

Uma segunda diretriz do chamado PRDNE é o fomento da competitividade do setor produtivo regional, principalmente por meio do fomento dos arranjos produtivos locais e da modernização da produção, a qual traria novos postos de trabalho para a região Nordeste. Além disso, esta diretriz contempla os investimentos em tecnologia, principalmente por intermédio da Lei de Inovação, estimulando no empresariado nordestino uma cultura inovadora. Os setores priorizados neste novo modelo seriam: nanotecnologia, fármacos, energias renováveis, tecnologia da informação e inovação, reordenando o parque produtivo industrial a partir do apoio à competitividade. Todos estes pontos alinhavam-se com o fortalecimento das micro e pequenas empresas, fortalecendo o associativismo e o empreendedorismo (Brasil, 2011).

A terceira diretriz na qual a Sudene apoia-se atualmente é a promoção de uma infraestrutura física de transportes, priorizando também o setor energético, e no investimento a pesquisas de fontes renováveis de energia, aproveitando o potencial da região. Além disso, nesta terceira diretriz, a Sudene ainda pretende difundir o acesso aos serviços de telecomunicações, aumentando, concomitantemente, o acesso à internet, democratizando o conhecimento para a população local. Também se pretende ampliar as rodovias federais da região, além do fortalecimento do setor aéreo (Brasil, 2011).

A quarta diretriz do PRDNE é relacionada ao desenvolvimento sustentável, aprimorando os instrumentos de controle da poluição, elaborando diagnósticos para o conhecimento da região, por meio de um mapeamento completo, por intermédio de um Plano Regional de Ordenamento Territorial (PROT). Nesta diretriz também é incluído o melhoramento dos resíduos sólidos, a recuperação de áreas degradadas, a redução do efeito estufa, entre outros pontos (Brasil, 2011).

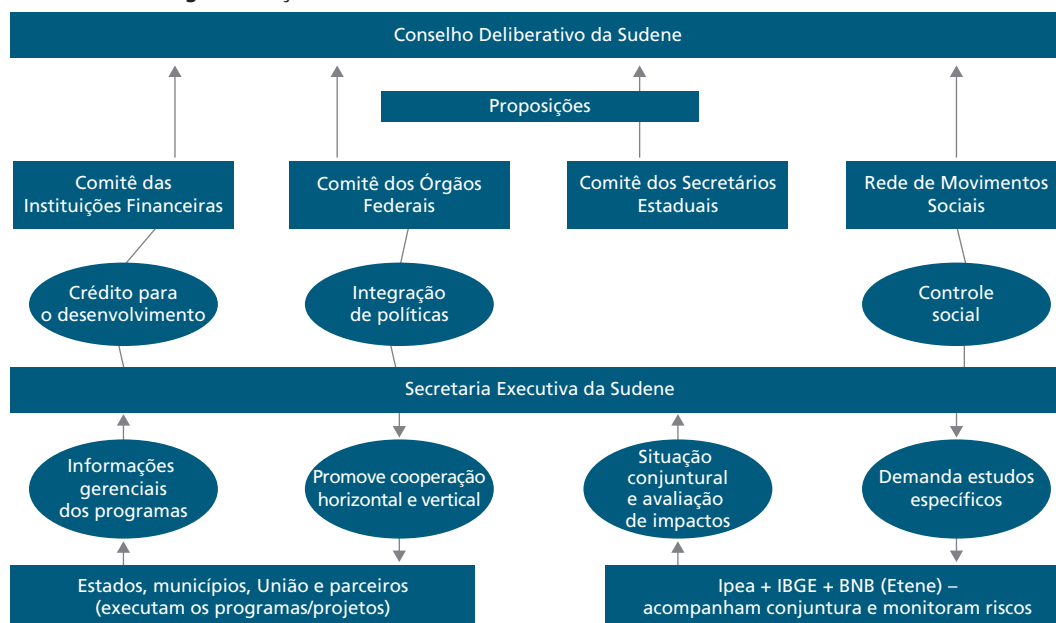
A quinta diretriz que a Sudene propõe-se a realizar é a transformação da cultura nordestina para o fomento do turismo regional, criando um portal de turismo na região, resgatando o saber local, o fortalecimento das festas populares, a ampliação de acesso às manifestações culturais, por meio da ampliação da inclusão digital também no campo da cultura (Brasil, 2011).

A sexta diretriz do PRDNE diz respeito ao federalismo, com a intenção de fortalecer estados e municípios, por meio de planos de carreiras para os servidores públicos, proporcionando, ademais, a formação de consórcios públicos, favorecendo ações que promovam a integração e a participação popular. Esta diretriz vai de encontro ao passado glorioso da Sudene, responsável por pensar a região Nordeste a partir do consenso de todos os governadores de estado (Brasil, 2011).

Todas estas diretrizes estão previstas para serem realizadas pela Sudene atualmente, por intermédio do chamado PRDNE, o qual seria implantado por meio de um modelo de governança desenhado conforme figura 1.

FIGURA 1

Modelo de governança do PRDNE



Fonte: PRDNE (Brasil, 2011).

Este modelo está baseado em três fluxos principais. No primeiro, denominado *informação gerencial sobre o andamento e a conformidade dos programas, ações e projetos que compõem o plano*, por meio da revitalização do Condell e do fomento aos Fóruns de Movimentos Sociais. Este fluxo seria o responsável pela organização das informações relacionadas à região, bem como de seus problemas mais urgentes. O segundo fluxo, denominado *informação sobre o comportamento dos indicadores socioeconômicos que definem o macroambiente do plano*, prevê a criação de uma rede de pesquisas para aprimorar os instrumentos de monitoramento e avaliação das políticas empreendidas na região.

A partir destes dois fluxos descritos, a Sudene poderia fomentar estratégias para o desenvolvimento. Diz textualmente o PRDNE:

os dois fluxos de informação se materializam na forma de proposições a serem submetidas à decisão do Conselho Deliberativo e de um Relatório de Acompanhamento que sintetiza os principais avanços e entraves do plano. A partir desses insumos, o Conselho Deliberativo determina ações corretivas para superar os entraves e ações de reforço daquelas iniciativas que logram êxito. A Sudene acompanha a adoção das decisões emanadas pelo Conselho Deliberativo pelos órgãos executores (Brasil, 2011, p. 42).

Além da implementação do PRDNE, a Sudene propõe-se atualmente a gerir o Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE), cuja finalidade é: “assegurar recursos para a realização de investimentos na área de atuação da Sudene, em infraestrutura e serviços públicos e em empreendimentos produtivos com grande capacidade germinativa de novos negócios e novas atividades produtivas” (Brasil, 2017). Os setores beneficiados pelo FDNE seriam os seguintes: infraestrutura e serviço público.

O porte dos empreendimentos varia, dependendo de características próprias, conforme aponta a própria Sudene.

Porte do empreendimento:

Empreendimentos localizados no Semiárido e/ou nas Regiões Integradas de Desenvolvimento – Rides:

- (a) implantação: empreendimentos com investimentos totais iguais ou superiores a R\$ 20,0 milhões.
- (b) modernização, ampliação e diversificação: empreendimentos com investimentos totais iguais ou superiores a R\$ 15,0 milhões.

Projetos localizados nas demais áreas:

- (a) implantação: empreendimentos com investimentos totais iguais ou superiores a R\$ 30,0 milhões.
- (b) modernização, ampliação e diversificação: empreendimentos com investimentos totais iguais ou superiores a R\$ 25,0 milhões (Brasil, 2017).

Neste sentido, as prerrogativas assumidas pela Sudene atualmente são vastas, fluidas e com uma série de objetivos que se afastam, sobremaneira, de um programa que contemple de forma objetiva quais são suas verdadeiras linhas de atuação, frente aos recursos financeiros disponíveis. Neste sentido, a pesquisa pretende um aprofundamento sobre os principais pontos concretizados pela Sudene frente aos objetivos delineados até o presente momento.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste. **Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste**. Recife: Sudene, 2011.

_____. _____. **Atuação e planejamento**. Recife: Sudene, 2017.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste. **Finanças públicas**. Recife: Sudene, 1988. (Série Informações Conjunturais).

MORADIAS VAGAS: UM PRECIOSO RECURSO DESPERDIÇADO¹

Vanessa Gapriotti Nadalin²

A cada dez anos, recenseadores do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) passam por todas as ruas do país contabilizando a população. Parte deste trabalho envolve verificar quais construções são utilizadas como moradia. Após retornar aos imóveis algumas vezes e fazer perguntas aos vizinhos, os agentes descobrem quais domicílios estão realmente em uso e quais se encontram vazios.

A partir dessa atividade indispensável ao Censo, surgem informações bastante relevantes: qual o estoque residencial existente e qual o estoque residencial vago, sem habitantes. Para quem tem interesse na questão habitacional, é irresistível comparar o montante vago de uma determinada localidade com seu déficit habitacional.

Por exemplo: em 2010, na região metropolitana (RM) de São Paulo, havia 651.701 domicílios vagos, enquanto nesse mesmo ano o déficit habitacional, segundo estimativa da Fundação João Pinheiro (FJP, 2013), era de 596.232 unidades – ou seja, 91,48% dos domicílios vagos. Como apontava Raquel Rolnik (2010), há mais imóveis vazios que famílias sem moradia!

Mais irresistível ainda é imaginar uma simples solução para o déficit habitacional, alocando diretamente famílias que estão na fila por habitação de interesse social nas unidades vazias da cidade. Essa ideia sempre me fez lembrar da cena do filme *Doutor Jivago*, em que o personagem principal volta para sua mansão em Moscou após a revolução Bolchevique e descobre que sua casa havia sido compartilhada com outras famílias. A camarada Kaprugina, encarregada de organizar os novos residentes, lhe diz: “havia espaço para 13 famílias somente nesta casa”, ao que dr. Jivago responde: “Sim. Este é um acordo melhor, camaradas. Mais justo” (Doutor..., 1965).

1. Esta nota foi inicialmente publicada em: <<https://goo.gl/z3bZTS>>. Acesso em: 25 out. 2018.

2. Graduada em economia pela Universidade de São Paulo (USP) e em relações internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Doutora em teoria econômica pela USP, com período de doutorado sanduíche na Universidade de Cambridge, Inglaterra. Técnica de planejamento e pesquisa do Ipea.

Não por acaso, desde 1997 movimentos sociais derivados da organização de habitantes de cortiços passaram a promover a invasão de edifícios na área central de São Paulo, também com o objetivo de convencer o poder público de que esse tipo de propriedade vaga deveria ser usado para habitação social. Esses movimentos têm crescido, com amplo poder de mobilização popular, tendo inclusive um papel importante na política nacional.

Por que a luta desses movimentos parece tão legítima apesar de ferir os direitos de propriedade? Eu ressaltaria dois aspectos: o urbanístico e o legal.

Em termos urbanísticos, promover a moradia em áreas centrais é interessante porque essas áreas contam com infraestrutura urbana abundante, como linhas de ônibus, estações de metrô, de trem, praças, calçadas, bibliotecas e equipamentos culturais. Promover a urbanização compacta, permitindo que habitantes preencham a infraestrutura existente, implica levar menos infraestrutura às periferias, desmatar menos áreas protegidas, andar menos de carro e poluir menos o ar, objetivos de uma cidade sustentável.

Por outro lado, em termos legais, reabitar espaços sem uso seria cumprir a função social da propriedade nos termos do Estatuto da Cidade e da Constituição de 1988, que inovou ao tentar respeitar os direitos de propriedade e, ao mesmo tempo, “desatracar” as maneiras de promover o bem comum. No caso, o bem comum seria o usufruto, de maior parcela da população, da infraestrutura urbana já construída. As invasões chamam a atenção para o descumprimento dessa função. A questão da moradia é crítica nas grandes metrópoles – as desigualdades são tão marcantes que os cidadãos prejudicados sentem-se legitimados em seu descumprimento das leis.

Por que é tão difícil cumprir a função social da propriedade? Instrumentos como o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) tentam combater a “especulação imobiliária”, que acontece quando os proprietários de imóveis (terrenos ou construções) mantêm esses ativos sem uso, esperando sua valorização. Na perspectiva individual destes proprietários, ao ocupar o espaço hoje ele perde a oportunidade de ocupar o espaço no futuro de forma mais rentável. Em economia isso se chama “custo de oportunidade”. Assim, estes proprietários estão “pegando carona” na promoção de um bem público, a infraestrutura urbana, e impondo externalidades negativas para os demais residentes, com o custo de estender a infraestrutura para outras áreas para atender à demanda do presente. Para internalizar essa externalidade impõe-se o IPTU progressivo, que ainda não encontrou regulamentações eficazes.

Trazendo essa discussão para as áreas centrais, em que os poucos terrenos sem edificações são estacionamentos, a questão do IPTU progressivo pode ser focada nas unidades já construídas. Nesse caso, lembremos de algumas especificidades do caso brasileiro. Primeiro, os custos de manter um imóvel vazio são baixos e, mesmo com o IPTU, muitos proprietários são inadimplentes e assim permanecem sem perder a propriedade. Além disso, os ganhos da valorização futura podem ser muito maiores que um aluguel baixo no presente, e, devido à ineficiência jurídica, alugar no presente pode representar um risco de não conseguir tirar os inquilinos do imóvel no momento mais propício para vendê-lo.

Com relação à questão das amenidades urbanas, o conjunto de benfeitorias urbanísticas de um bairro, esta é extremamente pertinente no caso dos centros “antigos”. A escolha de manter esses centros como bairros atraentes, em que o patrimônio histórico foi preservado,

é do poder público. A prefeitura do município de São Paulo já divulgou intenções de implementar programas de renovação urbana do centro algumas vezes. Portanto, haveria motivos para os donos de imóveis manterem seus imóveis vazios, esperando esses investimentos públicos chegarem e os preços dos imóveis aumentarem. Assim, deveríamos buscar sinergia nas ações de renovação urbana e cobrança de IPTU progressivo.

Ao mesmo tempo, cabe colocar outra discussão relevante: a taxa de vacância do mercado imobiliário nunca deverá ser nula. Quando uma propriedade é listada no mercado, leva algum tempo até o proprietário encontrar o comprador ou inquilino. A vacância tem um papel importante: é entre as unidades vagas que os consumidores podem adaptar melhor sua escolha às suas preferências. Há uma taxa de vacância natural na economia, derivada das fricções do mercado, como custos de busca, imperfeição de informações e custos da burocracia, que incapacitam o ajuste do mercado somente pelos preços. Quando algum bairro possui um estoque habitacional diversificado, assim como um conjunto de potenciais moradores também diversificado, o processo de busca é mais lento, pois se deve olhar mais unidades até encontrar a adequada. Em 2010, três pesquisadores ganharam o prêmio Nobel de economia devido à sua pesquisa, que descreve esses custos de busca, principalmente no mercado de trabalho.

Outro ponto importante de se mensurar a taxa de vacância natural do estoque imobiliário é que, ao serem constatados desvios desta taxa, chega-se a indícios de especulação imobiliária, podendo identificar os locais onde realmente há retenção de estoques visando à valorização futura de ativos. Este dado permite ao poder público identificar quando uma decisão privada é ótima socialmente, justificando quando o mecanismo do IPTU progressivo, por exemplo, deve ser aplicado.

Esta análise deve sempre levar em conta os movimentos naturais do mercado imobiliário. Isto é, há uma demora em novas unidades serem construídas em resposta à maior demanda. Ao mesmo tempo, há uma demora para unidades já construídas “saírem” do mercado ou mudarem de uso quando não há mais demanda.

Assim, há um complicador adicional na especulação imobiliária: os descompassos causados por esses ciclos de expansão e retração. Para o mercado das áreas centrais, normalmente bairros em processo de desvalorização, mas com expectativa de revalorização, vale a pena lembrar os custos de ajustar a oferta habitacional à demanda vigente.

Portanto, para melhorar a eficiência do mecanismo de alocação de moradias vagas para potenciais moradores, abrem-se dois caminhos: corrigir desvios da taxa de vacância natural (a especulação imobiliária) e diminuir a própria taxa de vacância natural, reduzindo os custos de busca e a “agilidade” do ajuste da oferta e da demanda.

Fiz um trabalho empírico em que encontro evidências de três tipos de fatores influenciando a taxa de vacância: características dos domicílios, “mobilidade” das famílias e características da vizinhança. Por exemplo, velhos edifícios de apartamentos são mais difíceis de serem reformados e suas características são mais difíceis de serem adaptadas às novas necessidades dos moradores. Por outro lado, a “mobilidade” das famílias traduz-se em quantas unidades habitacionais devem trocar de mãos. Temos aí tanto a pressão demográfica pela formação de novos domicílios quanto a troca de uma unidade já habitada por

outra, motivada por mudanças na preferência deste morador. Para localidades em que há mais famílias “entrando” no mercado ou mais famílias querendo trocar de moradia, há mais processos de busca devendo ser efetuados. Por fim, amenidades urbanas específicas de algum bairro o fazem mais atraente que os demais, diminuindo a sua taxa de vacância. Mesmo não mensurando a taxa de vacância natural, foi possível identificar vestígios de que há desvios da taxa, indicando excesso de vacância em São Paulo.

Em resumo, vale lembrar que as cidades são objetos complexos e as soluções para seus problemas não podem ser simplistas. Após o próximo Censo, lá por 2022, teremos mais uma vez a contabilização das moradias vagas, e este número vai nos afligir bastante quando comparado com o novo número do déficit habitacional. Enquanto não nos preocupamos com esse novo número, muitas famílias estão se preocupando com as chuvas que podem soterrar ou inundar suas casas, ou com as poucas oportunidades de trabalho e emprego que seus filhos têm acesso ao viver na periferia.

REFERÊNCIAS

DOUTOR Jivago. Direção de David Lean. Los Angeles: Metro Goldwyn Mayer, 1965. 1 videocassete.

FJP – FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações. **Déficit habitacional municipal no Brasil**. Belo Horizonte: FJP, 2013.

ROLNIK, R. Por incrível que pareça, há mais imóveis vazios do que famílias sem moradia em São Paulo. **Blog da Raquel Rolnik**, 8 dez. 2010. Disponível em: <<https://goo.gl/F5VW1i>>. Acesso em: 29 out. 2018.

DESAFIOS METODOLÓGICOS PARA O CÁLCULO DO ÍNDICE DE VULNERABILIDADE SOCIAL (IVS) A PARTIR DAS VARIÁVEIS DAS PNADS CONTÍNUAS DE 2016 E 2017

Rodrigo Comini Curi¹
Rodrigo Marques dos Santos²
Bárbara Oliveira Marguti³

O Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) surgiu com o objetivo de identificar espacialmente situações de vulnerabilidade social no Brasil, em suas diversas escalas territoriais: Brasil, macrorregiões, Unidades da Federação (UFs), regiões metropolitanas (RMs), municípios e unidades de desenvolvimento humano (UDHs). A identificação de tais situações, entendidas no processo de desenvolvimento metodológico e conceitual do índice como a ausência ou a insuficiência de ativos essenciais para um patamar mínimo de bem-estar para a população, fazem-se primordiais para a elaboração e o monitoramento de políticas públicas que se proponham a enfrentar tais situações.

Como explicitado em trabalhos já publicados pelo Ipea (2018), o IVS é composto por dezesseis indicadores organizados em três dimensões: infraestrutura urbana, capital humano e renda e trabalho. Inicialmente seu cálculo se deu a partir das bases censitárias (2000 e 2010) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), com a vantagem de procederem de fonte única e serem coletados por uma metodologia uniforme, com mesmo rigor e validade estatística em todo o território nacional.

Após a elaboração e a divulgação de trabalhos analíticos a partir dos dados produzidos na primeira etapa do projeto, este entraria em uma segunda etapa, de cálculo dos indicadores do IVS utilizando os dados das Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílio (Pnads) dos anos de 2011 a 2015, além da desagregação dos dados – tanto dos Censos quanto das Pnads – por sexo,

1. Pesquisador do Programa de Mobilização da Competência Nacional para Estudos sobre o Desenvolvimento (Promob) do Ipea e doutorando em ciências econômicas na Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).

2. Graduado em estatística pela Universidade de Brasília (UnB) e pesquisador no projeto Mapeamento da Vulnerabilidade Social nas Regiões Metropolitanas Brasileiras – Ipea/Brasília.

3. Coordenadora técnica do projeto Mapeamento da Vulnerabilidade Social/Ipea.

cor e situação de domicílio. Assim, em agosto de 2017 foi lançada a plataforma do IVS atualizada com a adição dos indicadores calculados pela Pnad, possibilitando um melhor acompanhamento e avaliação da evolução da vulnerabilidade social no país.

Dada a substituição pelo IBGE das pesquisas anuais da Pnad pela Pnad Contínua, a atual fase de desenvolvimento da plataforma IVS envolve o cálculo dos indicadores do IVS com base nos dados das Pnads Contínuas de 2016 e 2017. O primeiro passo desse processo foi a compatibilização das variáveis da Pnad anual com as variáveis disponíveis nas Pnads Contínuas, de modo a traçar um paralelo de cálculo dos indicadores do IVS entre as duas pesquisas. Diante das limitações do questionário das Pnads Contínuas de 2016 e de 2017 em comparação com as Pnads anuais anteriores, foi necessária a adaptação de alguns indicadores para o cálculo do IVS, da seguinte maneira:

- para o indicador “percentual de pessoas que vivem em domicílios com renda *per capita* inferior a meio salário mínimo e que gastam mais de uma hora até o trabalho”, o questionário das Pnads Contínuas não cobria as variáveis relacionadas ao deslocamento casa-trabalho (particularmente, não foi possível encontrar variáveis similares nas Pnads Contínuas de 2016 e 2017 com as variáveis V9056 e V9057 das Pnads anuais de 2011 a 2015). Nesse caso, optou-se por replicar o valor do indicador de 2015 para 2016 e 2017;
- a ausência de informações sobre fecundidade nas Pnads Contínuas de 2016 e 2017 representou uma barreira aos cálculos dos indicadores de “percentual de mães chefes de família, sem fundamental completo e com pelo menos um filho menor de 15 anos de idade” e “percentual de mulheres de 10 a 17 anos de idade que tiveram filhos”. A solução cotejada, em fase de teste, foi a utilização da informação sobre os filhos presentes no domicílio como *proxy* para os filhos das mulheres residentes no domicílio;
- os dicionários das Pnads Contínuas até o momento estudados não cobrem as variáveis de educação de pessoas de 0 a 4 anos, sendo apenas divulgados dados de crianças acima de 5 anos. Assim como no primeiro indicador, optou-se pela replicação dos dados de 2015 para os anos subsequentes;
- de maneira análoga à limitação anterior, o questionário das Pnads Contínuas de 2016 e 2017 cobrem, para a maioria das variáveis, apenas os dados referentes à ocupação de indivíduos de 14 anos ou mais de idade, o que representa uma barreira ao cálculo do indicador “taxa de atividade de pessoas de 10 a 14 anos de idade”. Também se optou por replicar os valores da pesquisa de 2015.

A decisão de replicar os dados mostrou-se a mais indicada, pois, além de representar uma facilidade maior de reprodução dos dados futuramente, também possibilita uma maior comparabilidade entre os dados de 2015 com os anos subsequentes.

Além do processo de adaptação dos dicionários, outro passo no avanço do cálculo do IVS para a Pnad Contínua 2016 foi a comparação entre territórios cobertos em relação às Pnads anuais anteriores. Nesse quesito, as RMs mostraram uma particularidade, em que as Pnads Contínuas cobriam um número maior de RMs em comparação às pesquisas anuais. Além das nove RMs cobertas pelas Pnads anuais de 2011 a 2015 (RMs de Belém, de Fortaleza, do Recife, de Salvador, de Belo Horizonte, do Rio de Janeiro, de São Paulo, de Curitiba e de Porto Alegre), a Pnad Contínua de 2016 divulgou dados

referentes às doze outras RMs. A divulgação de dados anuais para essas novas territorialidades representará um avanço para a plataforma do IVS. Uma próxima etapa para a análise dos dados das Pnads Contínuas de 2016 e 2017 para as RMs é verificar se há uma comparabilidade em relação às RMs anuais de 2011 a 2015, ao verificar a composição das RMs em ambas as pesquisas e a composição da amostragem.

Tem sido imprescindível para o processo de elaboração e cálculo do IVS a partir das Pnads Contínuas de 2016 e 2017, até o presente momento, a colaboração de Pedro Herculano de Souza, técnico de pesquisa do Ipea; do coordenador de geografia do IBGE, Claudio Stenner; e do gerente de regionalização e classificação territorial do IBGE, Cayo Franco.

REFERÊNCIA

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Métodos e conceitos para o cálculo do Índice de Vulnerabilidade Social com base nas Pnads e desagregações**. Brasília: Ipea, 2018. Disponível em: <<https://goo.gl/EdoQg7>>. Acesso em: 25 out. 2018.

AVALIAÇÃO DO GASTO PÚBLICO: ANÁLISE DE *PERFORMANCE* E DE EFICIÊNCIA DO SETOR PÚBLICO

Constantino Cronemberger Mendes¹

Rafael Terra²

Guilherme Resende Oliveira³

O interesse na avaliação de impactos da ação pública instala-se, nos anos 1970, em paralelo ao processo de implantação do orçamento moderno, iniciado nos anos 1960, quando são questionados e revistos os parâmetros do tamanho e da ação do setor público. Nesse período, o novo instrumento orçamentário denominado de Sistema de Planejamento, Programação e Orçamento (PPBS, em inglês) incorpora preocupações com a eficiência e a efetividade da ação pública. O orçamento-programa é considerado o instrumento de operacionalização das ações de governo, por meio de políticas, planos, programas e projetos. O Brasil passa a adotar o orçamento-programa com a edição da Lei nº 4.320, de 1964, e do Decreto-Lei nº 200, de 1967.

Em contrapartida, estudos técnicos passam a adotar, cada vez mais, métodos de análises capazes de identificar ou quantificar o nível de eficiência e efetividade das políticas públicas. Nos últimos cinquenta anos, muita literatura especializada foi produzida na área de setor público no intuito de acompanhar, monitorar e avaliar os efeitos das políticas públicas na sociedade. Vários objetivos podem ser definidos para a ação pública, assim como diversos impactos podem ser detectados, dependendo do nível de interesse específico e dos métodos de avaliação utilizados.

Importa considerar a preocupação presente em definir a *performance* e a eficiência dos governos estaduais especificamente em áreas e ações diretamente associadas às suas responsabilidades constitucionais na provisão de bens e serviços públicos. Nem sempre isso

1. Coordenador do projeto Avaliação do Gasto Público no Ipea, técnico de planejamento e pesquisa da mesma instituição e diretor da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea.

2. Bolsista do Ipea. Professor do Departamento de Economia da Universidade de Brasília (UnB).

3. Bolsista do Ipea. Doutor em economia pela UnB e gerente da Agência Goiana de Assistência Técnica, Extensão Rural e Pesquisa Agropecuária (Emater-GO).

é possível, tendo em vista a recorrente ação pública compartilhada entre os três níveis de governo (federal, estadual e municipal) compatível ao vigente modelo federativo nacional.

Em muitos casos, os resultados da avaliação de políticas públicas e projetos sociais são usados como insumos no processo de decisão orçamentária, apesar de os achados apontarem para recomendações específicas para melhoria da eficácia, da eficiência e da efetividade. O Banco Mundial (2017) publicou um relatório que pode ser considerado propriamente uma análise do gasto público brasileiro. Um dos achados mais importantes do estudo é que alguns programas governamentais, que utilizam vultosos recursos, não são eficazes e beneficiam os ricos em maior grau que os pobres. Portanto, “o governo brasileiro gasta mais do que pode e, além disso, gasta mal” (*ibidem*). Logo, o banco sugere que seria possível economizar recursos sem prejudicar o acesso e a qualidade dos serviços aos mais pobres.

Para respeitar o Novo Regime Fiscal (teto dos gastos), será necessário respeitar um cuidadoso processo de priorização, o qual passa pela leitura do mencionado estudo. A pesquisa analisa profundamente os programas existentes e apresenta soluções e reformas que tornariam os gastos mais eficazes, eficientes e equitativos, já que uma das premissas do trabalho foi proteger os mais pobres e vulneráveis. Portanto, o Banco Mundial ressalta a alternativa de aumentar a tributação dos grupos de alta renda. Além disso, a redução dos gastos não é a única estratégia para estabelecer o equilíbrio fiscal, apesar de ser necessária.

Segundo Afonso, Schuknecht e Tanzi (2010b), o Brasil encontra-se nas últimas colocações em termos de *performance* (22º lugar) e eficiência (23º lugar) do gasto público, em um grupo de 24 países emergentes do mundo. Em outro estudo, Afonso, Romero-Barrutieta e Monsalve (2013), comparando 23 países latino-americanos e caribenhos, encontra o Brasil em 20º lugar em termos de *performance* e eficiência.

Segundo estudo do Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação (IBPT, 2015), o Brasil é o país que tem o pior retorno em serviços públicos à sociedade, em comparação com trinta países que possuem as maiores cargas tributárias (CTs) do mundo, e leva em consideração a razão entre o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e a CT em relação ao produto interno bruto (PIB). De acordo com o trabalho, em 2013 o Estado brasileiro arrecadava 35,0% do PIB e oferecia um péssimo retorno aos contribuintes, equivalente a um IDH de 0,744, que o colocava atrás de países com CTs semelhantes, a exemplo de Espanha (CT: 33,20%; IDH: 0,869) e Grécia (CT: 35,90%; IDH: 0,853).

O método utilizado neste projeto parte do método proposto por Afonso, Schuknecht e Tanzi (2005; 2010a; 2010b), Afonso, Romero-Barrutieta e Monsalve (2013), Afonso e Fernandes (2006; 2008) e Afonso e St. Aubyn (2004; 2006), aplicado em contextos internacionais diversos, aqui adotado para análises de diferentes áreas públicas e esferas de governo no Brasil, mais especificamente associado ao nível estadual. Essa escolha recai na possibilidade de análises de *performance* e eficiência comparadas entre os estados, ao invés da aplicação usual entre países, bem como pela maior disponibilidade de indicadores apropriados na escala estadual do que na esfera municipal.

A avaliação dos gastos públicos requer comparações entre *decision making units* (DMUs, do português unidades de tomada de decisão), que, no caso do setor público, podem ser países, estados, municípios, escolas, hospitais etc. O presente trabalho estabelece como

unidades de análise os estados brasileiros (UFs), responsáveis por uma parcela expressiva dos bens providos pelo setor público. São também as unidades subnacionais com maior quantidade e qualidade de informação disponível para análises de eficiência. Ademais, no processo de promoção de *accountability*, inicialmente pode ser difícil adequar os governos locais. É mais fácil promover a gestão eficiente e a *accountability* entre os estados e, com estes, buscar formas de promover o mesmo entre os municípios e as demais instituições públicas.

Afonso, Schuknecht e Tanzi (2005) propõem um indicador de eficiência baseado em um indicador de desempenho do setor público.

$$PSP_i = \sum_{j=1}^n PSP_{ij}, \quad (1)$$

em que PSP_{ij} é um indicador que compreende indicadores de oportunidade e musgravianos,⁴ que medem o desempenho do setor público do país em sete dimensões: *i*) administrativa; *ii*) educação; *iii*) saúde; *iv*) infraestrutura pública; *v*) distribuição de renda; *vi*) estabilidade; e *vii*) *performance* econômica. O subscrito *j* denota cada dimensão, e o subscrito *i* denota a unidade de análise. Na dimensão administrativa, os indicadores usados são os de corrupção, burocracia, eficiência do Judiciário e economia subterrânea. Na dimensão da educação são usados indicadores de matrícula na educação secundária e o desempenho dos alunos em exames padronizados (média de matemática, leitura e ciências no Programa Internacional de Avaliação de Alunos – Pisa). Em saúde os indicadores usados são os de mortalidade infantil e expectativa de vida. Os indicadores usados para refletir infraestrutura pública medem a existência e a qualidade de infraestrutura de comunicações e transporte. O indicador de distribuição de renda mede a parcela da renda apropriada por 40% dos domicílios mais pobres. A estabilidade é medida pelo coeficiente de variação do crescimento do PIB e pela variação da inflação. Por fim, a *performance* econômica é medida pela renda *per capita*, pelo crescimento econômico médio e pelo desemprego.

Propomos as seguintes dimensões de indicadores de oportunidade: *i*) administrativa; *ii*) educação; *iii*) saúde; *iv*) segurança; *v*) justiça; *vi*) meio ambiente; e *vii*) infraestrutura pública.

O indicador de eficiência é calculado pela razão entre cada um dos indicadores PSP e os indicadores de gastos correspondentes PEX :

$$PSE_i = \sum_{j=1}^n \frac{PSP_{ij}}{PEX_{ij}}, \quad (2)$$

em que o subscrito *j* denota cada dimensão e o subscrito *i* denota cada unidade de análise. Esses indicadores são normalizados para terem médias iguais a 1 em um ano-base t_0 . Os autores reconhecem que a ineficiência pode se refletir nos gastos, na tributação e na regulação pelo setor público. Eles testam outras ponderações dos indicadores para verificar a sensibilidade dos resultados. Afonso, Schuknecht e Tanzi (2005) chegam à conclusão de que governos pequenos (menor gasto como proporção do PIB) logram melhores resultados em termo de *performance* e são mais eficientes.

4. Indicadores musgravianos buscam refletir as principais tarefas do governo segundo Richard A. Musgrave de promover a estabilidade, a distribuição de renda e o crescimento econômico.

A princípio, *i* denotará cada estado. Tanto os indicadores de produto quanto os gastos deverão se referir ao esforço conjunto dos governos municipal, estadual e federal no estado.

REFERÊNCIAS

AFONSO, A.; FERNANDES, S. Measuring local government spending efficiency: evidence for the Lisbon region. **Regional Studies**, v. 40, n. 1, p. 39-53, 2006.

_____; _____. Assessing and explaining the relative efficiency of local government. **The Journal of Socio-Economics**, v. 37, n. 5, p. 1946-1979, 2008.

AFONSO, A.; ROMERO-BARRUTIETA, A.; MONSALVE, E. **Public sector efficiency: evidence for Latin America**. Washington: IDB, 2013. (Discussion Paper, n. 279).

AFONSO, A.; SCHUKNECHT, L.; TANZI, V. Public sector efficiency: an international comparison. **Public Choice**, v. 123, n. 3-4, p. 321-347, 2005.

_____; _____. Income distribution determinants and public spending efficiency. **The Journal of Economic Inequality**, v. 8, n. 3, p. 367-389, 2010a.

_____; _____. Public sector efficiency: evidence for new EU member states and emerging markets. **Applied Economics**, v. 42, n. 17, p. 2147-2164, 2010b.

AFONSO, A.; ST. AUBYN, M. **Non-parametric approaches to education and health expenditure efficiency in OECD countries**. Paris: OECD, 2004.

_____; _____. Cross-country efficiency of secondary education provision: a semi-parametric analysis with non-discretionary inputs. **Economic Modelling**, v. 23, n. 3, p. 476-491, 2006.

BANCO MUNDIAL. **Um ajuste justo: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil**. [s.l.]: Banco Mundial, 2017. v. 1. (Série Brasil – Revisão das Despesas Públicas).

IBPT – INSTITUTO BRASILEIRO DE PLANEJAMENTO E TRIBUTAÇÃO. Ajuste fiscal: um mal necessário. **Revista Governança Tributária**, n. 5, p. 6-12, 2015.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BOUERI, R.; ROCHA, F.; RODOPOULOS, F. **Avaliação da qualidade do gasto público e mensuração da eficiência**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2015.

CONSÓRCIOS PÚBLICOS: ARRANJO FEDERATIVO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Constantino Cronemberger Mendes¹

Ronaldo Ramos Vasconcellos²

Igor Ferreira do Nascimento³

Busca-se, com este projeto, mostrar os consórcios públicos em sua contextualização, desde a sua regulamentação, na Constituição Federal do Brasil de 1988, bem como os seus aspectos normativos, em especial a Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, e a promulgação da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005 (Lei dos Consórcios Públicos), regulamentada pelo Decreto nº 6.017, de 7 de janeiro de 2007, que disciplina a constituição dos consórcios.

Tendo diversas bases de informações, como a do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic) de 2015 –, do Observatório dos Consórcios Públicos e do Federalismo/Frente Nacional de Prefeitos (OCPF/FNP), do Ministério do Planejamento (MP), por meio do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (Siconv) do governo federal e de outras fontes, pode-se propor uma análise de dados do total de municípios em consórcios com estados e União, por setor, região e porte municipal, levando-se em consideração sua população, bem como pelo setor de sua atuação, da participação desses setores na contratação junto à Caixa Econômica Federal (CEF) do fluxo dos recursos repassados pelo Siconv.

A prevalência de municípios muito pequenos no país (71% abaixo de 20 mil habitantes e 90% abaixo de 50 mil habitantes) e a carência de estrutura pública local adequada, especialmente em regiões menos desenvolvidas, levam ao questionamento sobre a capacidade da administração municipal em prover bens e serviços públicos de forma eficaz, efetiva e eficiente. A carência de insumos locais, a demanda social diversificada e a restrição de oferta pública tornam o custo de provisão municipal muito alto. Alguns estudos procuraram demonstrar essa realidade municipal por meio de indicadores de despesa *per capita*,

1. Coordenador do projeto Avaliação do Gasto Público no Ipea, técnico de planejamento e pesquisa da mesma instituição e diretor da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea.

2. Técnico de planejamento e pesquisa do Ipea.

3. Bolsista do Ipea.

como *proxy* do valor unitário do bem e serviço público provido por meio da execução orçamentária (Mendes, 2015).

O resultado sugere a reduzida escala e aglomeração em localidades muito pequenas como fatores de maiores custos, reduzindo a capacidade de ofertar bens e serviços públicos em quantidade e qualidade adequadas, dada a necessidade ou demanda específica local. Ademais, a percepção da existência de efeitos de transbordamento entre municípios contíguos (externalidades espaciais) revela a existência de interdependências nas ações públicas locais. Não por acaso, municípios maiores concentram alguns tipos de bens e serviços públicos mais complexos e diversificados, que são acessados por cidadãos de outros municípios menores em seu entorno.

Essa realidade pressiona os governos locais a buscar e encontrar mecanismos de articulação intermunicipal, mas também com estados e o governo federal, que permitam criar uma maior coordenação e cooperação entre as administrações públicas, melhorando a gestão e a execução, ampliando a escala de ação e reduzindo o custo de provisão pública. O arranjo federativo proporcionaria uma maior capacidade administrativa necessária para uma ação pública mais eficaz, efetiva e eficiente.

Um instrumento considerado com grande potencial, ainda não explorado convenientemente, para construir e alcançar esse tipo de articulação federativa é o consórcio público.

Os entes federados, os municípios, os estados, o Distrito Federal e a União sempre se ressentiram da fragilidade jurídica dos instrumentos de cooperação federativa (acordos, convênios e contratos) que até então regiam e disciplinavam as ações governamentais de interesse público. Esses instrumentos por diversas razões não davam continuidade aos programas governamentais ou se mostravam conflituosos quanto à sua execução quando envolviam recursos públicos, humanos e de logística dos diversos entes federados.

Buscando, então, um novo ordenamento jurídico, a Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, alterou o Artigo 241 da Constituição Federal de 1988, prevendo que

[a] União, os estados, o Distrito Federal e os municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos (Brasil, 1988).

No cumprimento desse artigo constitucional foi editada a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005 (Lei dos Consórcios Públicos), regulamentada pelo Decreto nº 6.017, de 7 de janeiro de 2007, que disciplina a constituição dos consórcios. A personalidade jurídica do instrumento pode ser de direito privado ou de direito público; neste caso, configurando-se como associações públicas ou “autarquias” integrantes da administração indireta dos entes envolvidos.

Nasce, portanto, um novo elemento na dinâmica federativa: o consórcio público é uma nova espécie de entidade da administração indireta no serviço público; ele é uma autarquia vinculada a todos os entes federados que dela participarem (Di Prieto, 2005). Com personalidade jurídica própria, o consórcio público lhe garante autonomia administrativa, de pessoal, patrimonial e financeira, tendo como subordinação a assembleia geral composta por todos os entes consorciados.

Sob o aspecto do controle, como o consórcio público pode reunir entes de diversas esferas federativas, a lei tentou elucidar a forma do acompanhamento das contas em que os consórcios estão sujeitos à fiscalização contábil, operacional e patrimonial, inclusive quanto à legalidade, à legitimidade, à economicidade das despesas, aos atos, aos contratos e à renúncia de receita. Essa fiscalização é exercida pelo Tribunal de Contas competente para apreciar as contas do chefe do Poder Executivo do representante legal do consórcio, ou seja, o Tribunal de Contas que julgará as contas do consórcio será aquele ao qual o dirigente máximo do consórcio estiver vinculado, sem prejuízo, é claro, do controle externo dos demais tribunais, a ser exercido em razão de cada um dos contratos de rateio (Di Prietro, 2005).

Sob o aspecto contábil, embora todos os entes federados estejam sujeitos à Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, existem formas diferentes na escrituração contábil dos municípios, dos estados e da União, e, conseqüentemente, diversos sistemas informatizados dedicados para essa função. Por isso, a Secretaria Federal de Controle editou a Portaria STN nº 70/2012, na qual definiu os procedimentos contábeis para os registros dos consórcios públicos.

A despeito da implantação da base jurídica, não existe um sistema institucional formalizado para acompanhar e avaliar esses consórcios, muito menos para a adoção de critérios na organização e na sistematização de informações sobre os consórcios no país. Ademais, não existe um entendimento razoável sobre seu papel como instrumento de planejamento nacional ou regional e de execução da ação pública.

De qualquer forma, várias fontes de informações são disponíveis para o entendimento sobre os consórcios públicos.

As principais fontes de dados sobre consórcios apresentam diferenças bastantes significativas no tocante às informações disponibilizadas. O IBGE (2015) apresenta 3.691 municípios como integrantes de consórcios, sendo 3.571 (97%) de natureza intermunicipal. O Observatório dos Consórcios Públicos (OCPF/FNP) apresenta a existência de cerca 715 consórcios públicos, número próximo ao da CEF, com 777.

Neste caso, considerando os diversos agentes de repasse financeiro (bancos públicos federais), o número de consórcios com contratos de repasse ou convênios com recursos do governo federal (Orçamento Geral da União – OGU) é da ordem de 325. Esse número é, mais ou menos, a referência relativa aos consórcios cadastrados no Siconv, com 239 contratados, mas se identificando a presença de outros 1.405 propostos.

A Secretaria da Receita Federal (SRF) é outra fonte importante de informação, pois se trata do órgão responsável pelo cadastro do CNPJ dos consórcios. Outras fontes de informações importantes, mas fragmentadas, envolvem o Portal da Transparência, com base no Siconv, os Tribunais de Contas dos Estados (TCEs) e as Secretarias Estaduais.

A análise dessas fontes de informações detecta diversos problemas no que diz respeito à sistematização, à homogeneidade, à cobertura e à atualização dos dados disponíveis. De qualquer maneira, procura-se, na seção seguinte, realizar uma análise dos principais dados divulgados por essas instituições, em uma primeira tentativa de comparação de fontes e do diagnóstico da situação atual.

A última pesquisa Munic (IBGE, 2015) traz um universo de 3.691 municípios integrantes de consórcios públicos no país. De fato, a pesquisa não faz o levantamento do número de consórcios, mas somente consolida as informações provenientes dos municípios sobre a sua participação em algum consorciamento.

A grande parcela (97%) dos municípios participa de algum consórcio com outros municípios, enquanto somente 3% compreendem algum tipo de consorciamento com estados e com o governo federal.⁴ A despeito da região Nordeste conter mais municípios, o número de consorciados (941) é inferior ao das regiões Sudeste (1.291) e Sul (1.012).

Esse quadro sugere, de um lado, a autonomia e o maior interesse municipal na constituição (horizontal) de consórcios, e, de outro, a baixa articulação interfederativa (vertical). Enquanto os municípios revelam a importância desse instrumento como facilitador da cooperação e da coordenação da ação pública local, os estados e a União não se mostram, ainda, inteiramente convencidos ou envolvidos com o papel estratégico desse mecanismo, do ponto de vista da ação pública na organização territorial estadual, regional e nacional. Ao mesmo tempo, observa-se a predominância de municípios consorciados em regiões mais desenvolvidas, indicando diferenças significativas em termos de capacidades para uma gestão compartilhada.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1998.

DI PIETRO, Maria Sylvia Z. O consórcio público na Lei nº 11.107, de 06/04/05. **Boletim de Direito Administrativo**, São Paulo, v. 21, n. 11, p. 1220-1228, nov. 2005.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic) 2015**. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.

MENDES, Constantino C. **Padrões regionais da despesa pública municipal no Brasil**. Brasília: Ipea, 2015. (Texto para Discussão, n. 2089).

4. Conforme previsto na Lei nº 11.107/2005, a União só participa de consórcios que tenham os estados integrantes.

INDICADORES TERRITORIAIS

INDICADORES REGIONAIS

PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (2004-2017)

Nesta seção são apresentadas algumas variáveis que expressam a evolução do Programa Bolsa Família (PBF) no período 2004-2017. O referido programa, criado em 2004, incorporou o Bolsa Escola e outros programas, como Bolsa Alimentação, centralizando a administração e ampliando os dispositivos de transferência de renda direta do governo federal. O PBF, assim como os programas anteriores de transferência de renda, partiu da constatação de que os níveis de pobreza da população brasileira não apresentaram nenhuma redução significativa desde o século XX. Nesse contexto, emerge a visão de que a política pública teria um papel crucial em prevenir, enfrentar e mitigar a situação de pobreza das famílias.

Como mostra a tabela 1, no quadro geral o Brasil apresentou um total de transferências de R\$ 29.046.112.934 em 2017, sendo que o crescimento entre 2004 e 2017 foi de 273%. O ápice das transferências foi de R\$ 32.924.435.234 em 2014; no entanto, nos anos seguintes, em meio à crise econômica, a trajetória de crescimento não foi sustentada.

Em termos regionais, a macrorregião que apresentou maior aumento no total dos benefícios foi a região Norte, com 523% entre 2004 e 2017, seguida pelas regiões Centro-Oeste e Sudeste, com taxas de crescimento de, respectivamente, 374% e 303%. Em cada uma dessas regiões há Unidades da Federação (UFs) que cresceram no período a taxas significativamente superiores à média nacional e da região. Esse é o caso do Amapá, do Rio de Janeiro e do Distrito Federal, que cresceram, respectivamente, 912%, 856% e 417%.

O Nordeste, que historicamente apresenta dificuldades na redução dos níveis de pobreza, muito embora tenha apresentado uma taxa de crescimento de 241%, foi a região que recebeu o maior porte de transferências do PBF. Como demonstrado na tabela 2, nos anos de 2004 a 2017, mais de 50% dos recursos foram destinados à região, principalmente aos estados da Bahia (13,3%), do Maranhão (8,3%) e de Pernambuco (8,2%).

Por outro lado, o Centro-Oeste e a região Sul do país foram as que apresentaram, ao longo do período 2004-2017, a menor participação no total das transferências do programa. A região Sul destaca-se ao apresentar a menor taxa de crescimento dos benefícios (128%) e queda na absorção no montante dos recursos no PBF (-3.5 pontos percentuais – p.p.).

No que toca ao total de beneficiários do programa, a sua trajetória assemelha-se àquela apresentada pelo total das transferências. De maneira geral, o Brasil apresentou evolução no número de famílias beneficiadas até 2014; contudo, no período posterior essa trajetória não foi sustentada. Como mostra a tabela 3, entre 2004 e 2014 o contingente de famílias beneficiadas pelo programa no mês de dezembro saiu de 6.571.839 para 14.003.441, um aumento de 113%. No entanto, em 2017 o número de famílias inseridas no programa foi para 13.828.609.

TABELA 1

Valor transferido às famílias beneficiadas pelo PBF (2004-2017)

(Em R\$ 1.000)

Regiões	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Norte	665.925,52	952.966,70	1.379.668,27	1.707.098,63	1.996.744,95	2.315.523,81	2.607.289,26	3.005.561,00	3.654.170,11	4.160.137,03	4.441.373,32	4.125.424,44	4.121.764,75	4.152.852,54
Rorônia	51.319,47	87.995,32	120.708,84	144.932,19	162.031,76	191.428,11	206.175,84	219.044,28	247.283,38	259.102,91	254.148,65	217.149,25	182.478,80	154.803,12
Acre	40.029,19	51.081,83	72.531,22	85.362,60	102.931,82	114.834,90	119.606,04	128.825,76	179.108,70	228.019,51	256.661,46	244.515,05	254.845,24	260.853,78
Amazonas	138.434,94	200.968,07	288.221,23	347.241,30	412.837,64	485.217,36	558.488,12	654.540,86	808.524,08	934.286,82	1.015.635,60	953.171,09	976.045,71	1.015.626,20
Roraima	17.129,04	24.918,32	41.323,60	51.852,82	63.113,98	78.311,24	84.587,71	99.374,22	111.924,20	119.805,19	124.598,72	116.504,67	116.452,46	112.091,88
Pará	332.584,07	474.829,58	696.074,51	869.194,71	1.005.886,90	1.163.718,66	1.323.919,04	1.539.560,96	1.875.937,64	2.137.150,08	2.297.208,67	2.141.724,57	2.147.091,72	2.172.358,46
Amapá	16.492,33	17.733,15	27.968,02	53.266,68	74.327,51	85.665,71	92.681,37	112.860,63	132.639,73	147.227,27	152.375,56	147.287,70	155.202,54	167.055,91
Tocantins	69.936,49	95.440,44	132.840,85	155.248,33	175.615,34	196.347,83	221.831,14	251.354,29	298.752,38	334.545,25	340.744,66	305.072,11	289.648,29	270.063,20
Nordeste	4.454.534,87	5.785.730,97	7.422.431,88	8.522.543,36	9.607.014,82	10.696.664,83	11.664.914,67	12.989.711,31	14.824.249,16	16.688.342,30	17.100.426,69	15.699.380,14	15.262.984,11	15.228.079,56
Maranhão	557.466,01	724.514,82	1.015.740,26	1.196.051,91	1.363.288,49	1.537.807,92	1.675.466,90	1.872.102,89	2.166.457,38	2.527.672,33	2.636.122,61	2.439.204,67	2.381.399,36	2.412.820,78
Piauí	321.712,81	390.977,44	500.297,99	576.340,60	642.588,74	705.525,21	761.017,02	850.516,17	971.402,18	1.163.962,69	1.198.878,79	1.105.825,76	1.084.012,36	1.073.289,08
Ceará	818.718,48	1.007.345,60	1.223.870,09	1.349.220,23	1.515.712,99	1.642.555,73	1.806.709,03	2.013.444,79	2.295.858,12	2.543.767,19	2.567.151,01	2.320.981,98	2.211.751,58	2.181.953,83
Rio Grande do Norte	249.405,29	316.061,57	389.234,85	438.462,28	490.193,50	538.994,78	590.343,48	646.822,91	741.168,68	821.806,89	839.805,42	766.176,06	736.748,43	719.679,67
Paraíba	369.515,71	465.705,47	564.943,84	638.582,35	714.917,88	777.345,99	815.324,85	914.931,72	1.055.927,75	1.213.317,78	1.285.039,85	1.201.698,32	1.191.186,74	1.180.933,01
Pernambuco	623.156,48	858.020,53	1.126.955,98	1.340.025,20	1.537.551,21	1.731.784,05	1.870.711,74	2.117.786,23	2.355.749,24	2.579.569,95	2.628.740,83	2.407.031,57	2.351.696,64	2.374.111,33
Alagoas	282.265,60	364.453,09	447.050,39	520.577,16	597.729,11	681.134,51	742.981,96	829.540,99	934.126,30	1.032.762,58	1.055.491,90	954.473,84	879.160,41	880.053,95
Sergipe	140.558,43	201.632,28	262.237,87	295.505,17	326.449,21	371.588,52	419.433,47	477.535,94	556.679,55	607.702,54	624.658,72	564.561,02	540.108,56	541.722,82
Bahia	1.091.736,07	1.457.020,17	1.892.100,60	2.167.778,48	2.418.603,69	2.709.928,12	2.982.926,23	3.267.029,69	3.746.879,96	4.197.780,35	4.264.537,56	3.939.426,92	3.886.920,03	3.863.515,09
Sudeste	1.690.321,09	2.753.893,35	3.418.091,69	3.822.100,51	4.214.251,06	4.724.598,09	5.040.962,11	5.904.345,74	6.800.274,49	7.457.835,92	7.634.816,59	7.102.034,26	6.891.122,37	6.812.594,45
Minas Gerais	786.866,35	1.200.316,19	1.414.166,06	1.491.295,33	1.592.952,54	1.704.969,25	1.830.045,03	2.078.804,32	2.385.686,26	2.531.778,17	2.526.600,38	2.273.331,03	2.147.572,18	2.076.481,56
Espírito Santo	108.799,81	190.655,36	229.268,45	253.479,72	274.509,44	293.713,99	305.069,04	348.819,90	392.619,74	407.639,84	404.237,90	365.787,02	347.056,06	323.442,73
Rio de Janeiro	168.007,19	350.037,56	508.882,34	649.726,82	798.697,35	1.005.719,49	1.143.936,77	1.319.041,03	1.585.627,52	1.807.750,80	1.876.271,61	1.726.423,45	1.634.953,65	1.606.282,60
São Paulo	626.647,75	1.012.884,23	1.265.774,83	1.427.598,64	1.548.091,73	1.720.195,36	1.761.911,27	2.157.680,49	2.436.340,97	2.710.667,11	2.827.706,69	2.736.492,75	2.761.540,48	2.806.387,56

(Continua)

(Continuação)

Regiões	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Sul	691.782,02	1.079.692,04	1.265.331,96	1.312.222,30	1.359.547,48	1.565.369,77	1.687.318,53	1.872.820,46	2.087.099,40	2.156.660,34	2.106.561,12	1.863.220,31	1.713.237,70	1.577.902,02
Paraná	280.843,79	468.845,20	544.010,08	555.830,32	565.489,14	659.780,46	716.919,55	795.813,78	866.323,39	872.418,76	844.237,89	748.540,09	701.063,99	654.542,53
Santa Catarina	109.308,04	157.014,93	174.448,46	180.129,28	185.921,86	212.425,38	225.537,03	251.083,71	292.038,94	308.964,81	301.098,26	267.016,35	243.007,14	228.290,12
Rio Grande do Sul	301.630,18	453.831,92	546.873,41	576.262,70	608.136,49	693.163,93	744.861,95	825.922,97	928.737,07	975.276,77	961.224,97	847.663,87	769.166,56	695.069,37
Centro-Oeste	268.694,56	464.852,78	661.671,47	772.842,00	848.803,14	990.388,31	1.110.598,26	1.309.726,05	1.508.613,28	1.610.883,47	1.641.257,51	1.465.863,88	1.358.008,67	1.274.684,36
Mato Grosso do Sul	49.870,81	77.856,92	129.935,44	150.350,03	165.942,18	190.116,47	211.475,19	249.502,20	290.830,52	317.120,82	331.812,31	296.252,97	278.757,69	256.968,63
Mato Grosso	70.122,16	133.213,61	164.034,88	179.774,00	194.465,74	236.507,39	271.286,12	314.610,23	369.685,45	397.768,57	410.640,68	366.742,30	333.873,50	307.513,75
Goiás	119.359,85	206.757,18	280.336,80	335.547,55	377.385,74	442.525,70	512.888,30	602.749,87	687.401,54	719.605,19	720.040,86	639.346,08	590.438,03	558.471,39
Distrito Federal	29.341,74	47.025,08	87.364,36	107.170,41	111.009,48	121.238,75	114.948,65	142.863,75	160.695,77	176.388,90	178.763,66	163.522,53	154.939,45	151.730,59
Total do Bolsa Família	7.771.258,06	11.037.135,84	14.147.195,26	16.136.806,80	18.026.361,46	20.292.544,81	22.111.082,84	25.082.164,56	28.874.406,44	32.073.859,06	32.924.435,23	30.255.923,02	29.347.117,60	29.046.112,93

Fonte: IMDs.

Obs.: Valores deflacionados pelo IPCA-IBGE a preços de 2017.

TABELA 2

Participação das regiões e UF's no valor transferido às famílias beneficiadas pelo PBF (2004-2017)

(Em %)

Regiões	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Norte	8,6	8,6	9,8	10,6	11,1	11,4	11,8	12,0	12,7	13,0	13,5	13,6	14,0	14,3
Rondônia	0,7	0,8	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,8	0,8	0,7	0,6	0,5
Acre	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6	0,5	0,5	0,6	0,7	0,8	0,8	0,9	0,9
Amazonas	1,8	1,8	2,0	2,2	2,3	2,4	2,5	2,6	2,8	2,9	3,1	3,2	3,3	3,5
Roraima	0,2	0,2	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Pará	4,3	4,3	4,9	5,4	5,6	5,7	6,0	6,1	6,5	6,7	7,0	7,1	7,3	7,5
Amapá	0,2	0,2	0,2	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6
Tocantins	0,9	0,9	0,9	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	0,9
Nordeste	57,3	52,4	52,5	52,8	53,3	52,7	52,8	51,8	51,3	52,0	51,9	51,9	52,0	52,4
Maranhão	7,2	6,6	7,2	7,4	7,6	7,6	7,6	7,5	7,5	7,9	8,0	8,1	8,1	8,3
Piauí	4,1	3,5	3,5	3,6	3,6	3,5	3,4	3,4	3,4	3,6	3,6	3,7	3,7	3,7
Ceará	10,5	9,1	8,7	8,4	8,4	8,1	8,2	8,0	8,0	7,9	7,8	7,7	7,5	7,5
Rio Grande do Norte	3,2	2,9	2,8	2,7	2,7	2,7	2,7	2,6	2,6	2,6	2,6	2,5	2,5	2,5
Paraíba	4,8	4,2	4,0	4,0	4,0	3,8	3,7	3,6	3,7	3,8	3,9	4,0	4,1	4,1
Pernambuco	8,0	7,8	8,0	8,3	8,5	8,5	8,5	8,4	8,2	8,0	8,0	8,0	8,0	8,2
Alagoas	3,6	3,3	3,2	3,2	3,3	3,4	3,4	3,3	3,2	3,2	3,2	3,2	3,0	3,0
Sergipe	1,8	1,8	1,9	1,8	1,8	1,8	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9	1,8	1,9
Bahia	14,0	13,2	13,4	13,4	13,4	13,4	13,5	13,0	13,0	13,1	13,0	13,0	13,2	13,3
Sudeste	21,8	25,0	24,2	23,7	23,4	23,3	22,8	23,5	23,6	23,3	23,2	23,5	23,5	23,5
Minas Gerais	10,1	10,9	10,0	9,2	8,8	8,4	8,3	8,3	8,3	7,9	7,7	7,5	7,3	7,1
Espírito Santo	1,4	1,7	1,6	1,6	1,5	1,4	1,4	1,4	1,4	1,3	1,2	1,2	1,2	1,1
Rio de Janeiro	2,2	3,2	3,6	4,0	4,4	5,0	5,2	5,3	5,5	5,6	5,7	5,7	5,6	5,5
São Paulo	8,1	9,2	8,9	8,8	8,6	8,5	8,0	8,6	8,4	8,5	8,6	9,0	9,4	9,7
Sul	8,9	9,8	8,9	8,1	7,5	7,7	7,6	7,5	7,2	6,7	6,4	6,2	5,8	5,4
Paraná	3,6	4,2	3,8	3,4	3,1	3,3	3,2	3,2	3,0	2,7	2,6	2,5	2,4	2,3
Santa Catarina	1,4	1,4	1,2	1,1	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	0,9	0,9	0,8	0,8
Rio Grande do Sul	3,9	4,1	3,9	3,6	3,4	3,4	3,4	3,3	3,2	3,0	2,9	2,8	2,6	2,4
Centro-Oeste	3,5	4,2	4,7	4,8	4,7	4,9	5,0	5,2	5,2	5,0	5,0	4,8	4,6	4,4
Mato Grosso do Sul	0,6	0,7	0,9	0,9	0,9	0,9	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	0,9	0,9
Mato Grosso	0,9	1,2	1,2	1,1	1,1	1,2	1,2	1,3	1,3	1,2	1,2	1,2	1,1	1,1
Goiás	1,5	1,9	2,0	2,1	2,1	2,2	2,3	2,4	2,4	2,2	2,2	2,1	2,0	1,9
Distrito Federal	0,4	0,4	0,6	0,7	0,6	0,6	0,5	0,6	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Total do Bolsa Família	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: MDS.

Obs.: Valores deflacionados pelo IPCA-IBGE a preços de 2017.

TABELA 3

Número de famílias beneficiadas pelo PBF no mês de dezembro (2004-2017)

Regiões	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Norte	527.652	697.644	1.023.507	1.081.636	1.075.885	1.285.567	1.348.329	1.476.927	1.574.868	1.655.676	1.681.599	1.683.026	1.685.137	1.725.874
Rondônia	54.942	68.343	94.953	97.270	92.914	116.211	114.112	112.976	117.806	117.832	114.170	105.855	93.533	83.334
Acre	28.851	38.908	53.404	57.354	55.037	62.600	59.779	56.256	70.769	78.050	78.561	80.803	82.795	86.076
Amazonas	104.135	147.266	204.075	216.487	222.542	263.064	278.893	307.276	332.516	358.836	358.516	362.009	370.487	386.832
Roraima	14.522	17.583	31.850	32.344	33.622	41.201	42.213	45.574	47.303	46.713	48.104	46.814	47.224	43.430
Pará	259.641	337.694	506.444	532.755	528.997	635.204	680.804	772.279	813.367	860.572	887.426	890.127	898.914	931.009
Amapá	10.256	11.429	26.244	38.505	39.191	44.678	44.096	50.831	53.417	53.608	55.527	60.768	62.371	69.704
Tocantins	55.305	76.421	106.537	106.921	103.582	122.609	128.432	131.735	139.690	140.065	139.295	136.650	129.813	125.489
Nordeste	3.320.446	4.245.574	5.442.567	5.573.605	5.445.428	6.207.633	6.454.764	6.825.678	7.049.046	7.033.597	7.099.673	6.936.407	6.808.782	6.999.929
Maranhão	380.742	532.126	706.878	737.539	729.610	846.345	871.297	919.975	951.611	962.011	985.136	952.131	951.942	982.450
Piauí	217.931	284.297	366.906	368.612	360.622	413.867	420.392	444.699	455.182	451.195	456.811	443.346	435.418	444.635
Ceará	572.730	742.454	882.220	891.418	870.153	947.720	1.022.259	1.076.628	1.107.009	1.095.316	1.089.813	1.075.853	1.042.087	1.041.377
Rio Grande do Norte	190.116	240.828	298.643	302.720	292.522	321.710	338.424	349.608	364.751	361.550	362.805	356.405	343.838	345.007
Paraíba	273.135	337.001	406.904	416.863	410.707	444.729	450.525	487.803	506.234	506.450	524.967	506.704	502.914	514.017
Pernambuco	518.956	633.500	860.546	905.919	881.591	1.035.989	1.045.268	1.115.981	1.151.313	1.147.423	1.150.879	1.116.657	1.096.314	1.154.573
Alagoas	214.726	253.745	339.921	351.402	347.585	395.459	414.112	425.094	436.270	438.656	439.655	418.405	396.054	405.105
Sergipe	113.147	154.332	189.304	187.470	179.875	220.175	230.418	253.124	268.330	270.941	281.231	269.296	267.362	278.772
Bahia	838.963	1.067.291	1.391.245	1.411.662	1.372.763	1.581.639	1.662.069	1.752.766	1.808.346	1.800.055	1.808.376	1.797.610	1.772.853	1.833.993

(Continua)

(Continuação)

Regiões	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Sudeste	1.730.675	2.325.379	2.875.677	2.848.034	2.637.339	3.105.229	3.185.843	3.303.386	3.442.625	3.598.035	3.487.940	3.618.096	3.513.971	3.573.974
Minas Gerais	756.335	998.011	1.128.261	1.080.823	992.739	1.117.946	1.135.715	1.159.259	1.197.240	1.177.574	1.143.020	1.119.274	1.061.912	1.058.121
Espírito Santo	120.911	160.836	191.421	187.927	171.419	190.428	189.983	192.322	201.274	201.671	190.049	194.552	180.737	167.790
Rio de Janeiro	196.330	302.733	441.667	494.051	498.378	658.726	685.301	735.821	789.827	852.237	827.847	849.412	804.641	812.699
São Paulo	657.099	863.799	1.114.328	1.085.233	974.803	1.138.129	1.174.844	1.215.984	1.254.284	1.366.553	1.327.024	1.454.858	1.466.681	1.535.364
Sul	700.661	987.062	1.027.439	956.129	853.526	1.095.986	1.064.068	1.037.607	1.060.356	1.030.254	979.603	959.567	872.624	853.560
Paraná	308.754	447.186	452.172	410.885	367.247	482.335	466.607	445.208	449.794	430.182	406.918	400.103	370.796	369.533
Santa Catarina	101.247	141.744	139.098	134.704	118.648	150.685	143.700	140.961	147.043	144.651	137.970	131.525	122.594	119.702
Rio Grande do Sul	290.660	398.132	436.169	410.540	367.631	462.966	453.761	451.438	463.519	455.421	434.715	427.939	379.234	364.325
Centro-Oeste	292.405	444.786	596.620	583.672	545.818	676.500	725.216	717.897	775.260	768.637	754.626	739.695	689.062	675.272
Mato Grosso do Sul	32.588	85.098	114.876	112.212	102.433	127.768	132.887	134.697	142.249	147.021	145.224	142.530	131.258	126.263
Mato Grosso	82.116	118.663	136.495	132.798	121.703	166.456	167.693	172.094	184.686	188.003	186.272	179.646	164.105	161.477
Goiás	135.758	186.866	259.524	260.368	245.268	305.949	326.084	333.515	348.375	340.341	336.606	323.558	306.444	308.326
Distrito Federal	41.943	54.159	85.725	78.294	76.414	76.327	98.552	77.591	99.950	93.272	86.524	93.961	87.255	79.206
Total do Bolsa Família	6.571.839	8.700.445	10.965.810	11.043.076	10.557.996	12.370.915	12.778.220	13.361.495	13.902.155	14.086.199	14.003.441	13.936.791	13.569.576	13.828.609

Fonte: MDS.

No aspecto regional, a macrorregião que mostrou maior evolução no número de famílias beneficiadas foi a região Norte, com 227% entre 2004 e 2017, seguida pelas regiões Centro-Oeste e Nordeste, com crescimento de 131% e 111%, respectivamente. Em cada uma dessas regiões há estados que se destacam pela taxa de crescimento acima da média do Brasil e da região. Esse é o caso do Amapá (579%), de Mato Grosso do Sul (287%) e do Maranhão (158%).

A região Nordeste, assim como no valor total das transferências, é a região que possui a maior participação no total das famílias beneficiadas pelo PBF, superando, na maioria dos anos, mais da metade dos beneficiados, como mostra a tabela 4. Por outro lado, o Centro-Oeste destaca-se ao longo do período, ao apresentar o menor contingente de famílias beneficiadas, não ultrapassando, ao longo do período, 6% do total do Brasil.

A região Sul foi a que apresentou redução na participação no total de famílias beneficiadas de maneira mais significativa entre 2004 e 2017 (4,49 p.p.). Por contraste, a região Norte foi a que mostrou maior ampliação (4,45 p.p.), comportamento esse análogo à participação no total dos recursos transferidos.

Em suma, é possível observar que, ao longo dos anos de atuação do PBF, houve ampliação tanto no montante dos benefícios quanto no número de famílias beneficiadas, processo esse que se manifesta em todas as regiões e UFs, ainda que em intensidades diferentes. O Nordeste, que historicamente apresenta dificuldades na redução dos níveis de pobreza, foi a região na qual a atuação do programa revelou-se de forma mais evidente. A região Norte, que apresenta desafios semelhantes, tem apresentado o avanço mais significativo da atuação do programa entre as regiões, o que indica que o PBF está atuando de fato em regiões que apresentam problemas no enfrentamento da pobreza. Ademais, é preciso atentar não apenas para a importância do PBF de prevenir, enfrentar e reduzir a situação de pobreza das famílias no Brasil, mas também para o fluxo de renda que o programa exerce nessas regiões, o que abre possibilidade de mitigar, em alguma medida, os desequilíbrios regionais.

TABELA 4

Participação das regiões e UFs no número de famílias beneficiadas pelo PBF no mês de dezembro (2004-2017)

(Em %)

Regiões	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Norte	8,0	8,0	9,3	9,8	10,2	10,4	10,6	11,1	11,3	11,8	12,0	12,1	12,4	12,5
Rondônia	0,8	0,8	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,7	0,6
Acre	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
Amazonas	1,6	1,7	1,9	2,0	2,1	2,1	2,2	2,3	2,4	2,5	2,6	2,6	2,7	2,8
Roraima	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Pará	4,0	3,9	4,6	4,8	5,0	5,1	5,3	5,8	5,9	6,1	6,3	6,4	6,6	6,7
Amapá	0,2	0,1	0,2	0,3	0,4	0,4	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5
Tocantins	0,8	0,9	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	0,9

(Continua)

(Continuação)

Regiões	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Nordeste	50,5	48,8	49,6	50,5	51,6	50,2	50,5	51,1	50,7	49,9	50,7	49,8	50,2	50,6
Maranhão	5,8	6,1	6,4	6,7	6,9	6,8	6,8	6,9	6,8	6,8	7,0	6,8	7,0	7,1
Piauí	3,3	3,3	3,3	3,3	3,4	3,3	3,3	3,3	3,3	3,2	3,3	3,2	3,2	3,2
Ceará	8,7	8,5	8,0	8,1	8,2	7,7	8,0	8,1	8,0	7,8	7,8	7,7	7,7	7,5
Rio Grande do Norte	2,9	2,8	2,7	2,7	2,8	2,6	2,6	2,6	2,6	2,6	2,6	2,6	2,5	2,5
Paraíba	4,2	3,9	3,7	3,8	3,9	3,6	3,5	3,7	3,6	3,6	3,7	3,6	3,7	3,7
Pernambuco	7,9	7,3	7,8	8,2	8,3	8,4	8,2	8,4	8,3	8,1	8,2	8,0	8,1	8,3
Alagoas	3,3	2,9	3,1	3,2	3,3	3,2	3,2	3,2	3,1	3,1	3,1	3,0	2,9	2,9
Sergipe	1,7	1,8	1,7	1,7	1,7	1,8	1,8	1,9	1,9	1,9	2,0	1,9	2,0	2,0
Bahia	12,8	12,3	12,7	12,8	13,0	12,8	13,0	13,1	13,0	12,8	12,9	12,9	13,1	13,3
Sudeste	26,3	26,7	26,2	25,8	25,0	25,1	24,9	24,7	24,8	25,5	24,9	26,0	25,9	25,8
Minas Gerais	11,5	11,5	10,3	9,8	9,4	9,0	8,9	8,7	8,6	8,4	8,2	8,0	7,8	7,7
Espírito Santo	1,8	1,8	1,7	1,7	1,6	1,5	1,5	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,3	1,2
Rio de Janeiro	3,0	3,5	4,0	4,5	4,7	5,3	5,4	5,5	5,7	6,1	5,9	6,1	5,9	5,9
São Paulo	10,0	9,9	10,2	9,8	9,2	9,2	9,2	9,1	9,0	9,7	9,5	10,4	10,8	11,1
Sul	10,7	11,3	9,4	8,7	8,1	8,9	8,3	7,8	7,6	7,3	7,0	6,9	6,4	6,2
Paraná	4,7	5,1	4,1	3,7	3,5	3,9	3,7	3,3	3,2	3,1	2,9	2,9	2,7	2,7
Santa Catarina	1,5	1,6	1,3	1,2	1,1	1,2	1,1	1,1	1,1	1,0	1,0	0,9	0,9	0,9
Rio Grande do Sul	4,4	4,6	4,0	3,7	3,5	3,7	3,6	3,4	3,3	3,2	3,1	3,1	2,8	2,6
Centro-Oeste	4,4	5,1	5,4	5,3	5,2	5,5	5,7	5,4	5,6	5,5	5,4	5,3	5,1	4,9
Mato Grosso do Sul	0,5	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	0,9
Mato Grosso	1,2	1,4	1,2	1,2	1,2	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,2	1,2
Goiás	2,1	2,1	2,4	2,4	2,3	2,5	2,6	2,5	2,5	2,4	2,4	2,3	2,3	2,2
Distrito Federal	0,6	0,6	0,8	0,7	0,7	0,6	0,8	0,6	0,7	0,7	0,6	0,7	0,6	0,6
Total do Bolsa Família	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: MDS.

INDICADORES SOCIAIS E METROPOLITANOS

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 foram encontrados em Fortaleza e no 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 região integrada de desenvolvimento econômico (Ride) 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
Ride 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	Branco	Negro	Branco	Negro	Branco	Negro	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
Ride 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	0,435

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%), no Recife (20,7%) e em Belém (21,1%). Em 2010, apenas a RM de 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 da 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 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	IVS				
	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 encontravam 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 de 2018 e dezembro de 2017, o endividamento estadual caiu em todas as regiões, exceto no Sul, e permanecendo estável no Sudeste. O resultado negativo no Sul foi devido ao Rio Grande do Sul. Na região Nordeste, os estados da Bahia, do Ceará e do Maranhão apresentaram aumento da dívida no período analisado. Na região Centro-Oeste, apenas Mato Grosso apresentou aumento da dívida, ocorrendo o mesmo com Minas Gerais e Rio de Janeiro no Sudeste. As maiores dívidas estão concentradas nos estados de Alagoas, de Minas Gerais, do Rio de Janeiro e do Rio Grande do Sul.

TABELA 1

Endividamento = dívida pública consolidada/receita corrente líquida^{1,2}

	2017			2018	Variação março 2017/março 2018	Variação dezembro 2017/março 2018
	Março	Setembro	Dezembro	Março		
Região Norte	24,8	25,5	27,7	24,9	0,00	-0,10
Acre	62,3	61,7	70,4	64,9	0,04	-1,00
Amapá	17,8	21,4	23,7	20,4	0,15	-0,14
Amazonas	34,0	36,0	35,0	31,3	-0,08	-0,11
Pará	4,5	4,7	7,5	4,7	0,06	-0,37
Rondônia	43,9	40,9	39,9	38,8	-0,12	-0,03
Roraima	19,4	18,5	15,6	11,9	-0,39	-0,24
Tocantins	26,8	28,9	36,3	35,8	0,33	-0,02
Região Nordeste	50,1	49,1	54,3	53,4	0,07	-0,02
Alagoas	103,6	102,5	112,1	106,7	0,03	-0,05
Bahia	55,1	54,4	60,4	62,3	0,13	0,03
Ceará	42,6	42,6	45,7	51,2	0,20	0,12
Maranhão	45,0	48,1	54,4	55,9	0,24	0,03
Paraíba	32,8	32,5	37,1	31,2	-0,05	-0,16
Pernambuco	55,6	52,9	58,5	54,2	-0,03	-0,07
Piauí	38,7	41,3	45,6	43,9	0,13	-0,04
Rio Grande do Norte	4,1	6,5	9,7	6,8	0,67	-0,30
Sergipe	74,2	59,3	66,1	60,9	-0,18	-0,08

(Continua)

(Continuação)

	2017			2018	Variação março 2017/março 2018	Variação dezembro 2017/março 2018
	Março	Setembro	Dezembro	Março		
Região Centro-Oeste	58,3	56,7	57,2	56,7	-0,03	-0,01
Distrito Federal	29,1	28,3	31,1	30,8	0,06	-0,01
Goiás	93,9	91,9	87,6	86,3	-0,08	-0,01
Mato Grosso	28,3	30,3	31,5	32,4	0,15	0,03
Mato Grosso do Sul	88,9	81,8	82,7	80,4	-0,10	-0,03
Região Sudeste	190,5	189,1	193,2	193,2	0,01	0,00
Espírito Santo	25,6	19,0	19,7	17,6	-0,31	-0,11
Minas Gerais	190,6	189,7	195,9	199,0	0,04	0,02
Rio de Janeiro	256,8	262,8	280,2	282,8	0,10	0,01
São Paulo	182,3	179,6	177,3	175,3	-0,04	-0,01
Região Sul	116,7	113,6	116,2	119,6	0,02	0,03
Paraná	44,2	37,3	39,9	38,6	-0,13	-0,03
Santa Catarina	61,6	59,1	66,0	65,8	0,07	0,00
Rio Grande do Sul	222,9	226,0	226,3	235,0	0,05	0,04
Total Brasil³	120,0	118,7	123,4	123,5	0,03	0,00

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, comparando sua variação entre os meses de março de 2018 e dezembro de 2017, o indicador é decrescente em todas as escalas – estadual, regional e nacional –, excetuando os estados do Piauí, do Rio de Janeiro e do Tocantins, além do Ceará, que permaneceu estável. O Acre é o estado com a maior queda no indicador, e o Rio Grande do Norte a menor.

TABELA 2

Serviço da dívida na receita corrente líquida = serviço da dívida (juros)/receita corrente líquida^{1,2}

	2017			2018	Variação março 2017/março 2018	Variação dezembro 2017/março 2018
	Março	Setembro	Dezembro	Março		
Região Norte	2,2	1,6	1,6	1,5	-0,31	-0,07
Acre	4,9	3,7	3,8	3,6	-0,26	-1,07
Amapá	2,2	1,9	1,8	1,7	-0,22	-0,06
Amazonas	2,6	2,2	2,1	1,9	-0,28	-0,11
Pará	1,0	0,7	0,7	0,7	-0,32	-0,09
Rondônia	3,5	1,2	1,6	1,4	-0,62	-0,17
Roraima	1,6	1,0	1,0	1,0	-0,36	-0,01
Tocantins	1,8	1,7	1,7	1,8	0,01	0,03

(Continua)

(Continuação)

	2017			2018	Variação março 2017/março 2018	Variação dezembro 2017/março 2018
	Março	Setembro	Dezembro	Março		
Região Nordeste	3,5	2,7	2,7	2,5	-0,30	-0,06
Alagoas	11,6	9,1	8,6	7,5	-0,35	-0,13
Bahia	3,4	2,2	2,4	2,2	-0,33	-0,05
Ceará	3,0	2,6	2,6	2,6	-0,14	0,00
Maranhão	3,3	2,8	2,8	2,6	-0,20	-0,05
Paraíba	2,1	1,6	1,4	1,3	-0,38	-0,11
Pernambuco	3,9	2,6	2,7	2,5	-0,35	-0,07
Piauí	2,3	2,1	2,2	2,3	0,01	0,05
Rio Grande do Norte	0,4	0,3	0,4	0,4	-0,19	-0,03
Sergipe	3,3	2,7	2,7	2,5	-0,26	-0,07
Região Centro-Oeste	5,1	3,8	3,6	3,3	-0,35	-0,06
Distrito Federal	1,1	1,0	0,9	0,9	-0,22	-0,04
Goiás	9,0	7,6	6,7	6,5	-0,28	-0,04
Mato Grosso	3,3	2,0	2,1	2,0	-0,41	-0,07
Mato Grosso do Sul	8,2	4,5	4,4	3,7	-0,55	-0,16
Região Sudeste	18,5	13,2	13,3	12,3	-0,34	-0,08
Espírito Santo	3,4	1,9	1,9	1,8	-0,47	-0,08
Minas Gerais	21,1	14,9	14,7	12,6	-0,40	-0,14
Rio de Janeiro	21,7	16,5	17,9	18,7	-0,14	0,05
São Paulo	17,7	12,5	12,2	10,8	-0,39	-0,11
Região Sul	10,4	5,4	5,7	5,0	-0,52	-0,12
Paraná	4,1	3,2	2,7	2,6	-0,38	-0,07
Santa Catarina	6,4	4,7	4,7	4,3	-0,33	-0,09
Rio Grande do Sul	19,2	8,2	9,4	8,0	-0,58	-0,15
Total Brasil³	11,1	7,7	7,9	7,2	-0,35	-0,08

Fonte: Banco Central.

Obs.: (-) = Superávit, no caso de fluxos, ou posição credora, no caso de estoques.

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.

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. Considerando a comparação entre março de 2018 e dezembro de 2017, o resultado primário não foi favorável à redução da dívida apenas na região Sul, em face do resultado negativo do Rio Grande do Sul. Outros estados com resultados negativos do indicador foram: na região Norte, Amazonas e Rondônia; no Nordeste, Alagoas, Maranhão e Paraíba; no Centro-Oeste, todos os estados, exceto Mato Grosso; e, no Sudeste, Espírito Santo e Rio de Janeiro.

TABELA 3

Resultado primário servindo à dívida = resultado primário/serviço da dívida (juros)¹

	2017			2018	Variação março 2017/março 2018	Variação dezembro 2017/março 2018
	Março	Setembro	Dezembro	Março		
Região Norte	-158,6	-56,4	17,1	-71,5	-0,55	-5,19
Acre	-224,8	-236,1	-5,6	-54,5	-0,76	-0,87
Amapá	-107,2	-192,5	113,8	94,1	-1,88	-0,17
Amazonas	-182,3	-26,3	-139,5	-181,0	-0,01	0,30
Pará	-268,3	38,5	177,9	-2,4	-0,99	-1,01
Rondônia	-156,0	-458,4	-110,4	-205,5	0,32	0,86
Roraima	-76,1	361,7	-1131,5	-1050,9	12,81	-0,07
Tocantins	80,4	277,6	538,6	272,4	2,39	-0,49
Região Nordeste	-30,6	-72,8	-5,9	67,7	-3,21	-12,53
Alagoas	-24,6	-47,1	-46,8	-86,3	2,51	0,84
Bahia	131,6	173,2	228,0	222,5	0,69	-0,02
Ceará	-169,9	-203,8	-188,7	187,8	-2,11	-2,00
Maranhão	-97,2	-135,6	37,5	184,0	-2,89	3,91
Paraíba	-286,3	-271,7	-79,8	-159,7	-0,44	1,00
Pernambuco	-96,9	-153,4	-129,0	-126,6	0,31	-0,02
Piauí	209,3	-33,4	130,9	113,6	-0,46	-0,13
Rio Grande do Norte	-331,7	254,8	889,3	686,9	-3,07	-0,23
Sergipe	17,2	-268,3	-237,6	9,4	-0,45	-1,04
Região Centro-Oeste	-11,7	-7,2	9,4	-13,7	0,17	-2,45
Distrito Federal	81,3	138,7	389,8	394,1	3,85	0,01
Goiás	-6,6	2,7	-19,1	-91,2	12,76	3,76
Mato Grosso	-82,3	-30,2	-50,1	154,2	-2,87	-4,08
Mato Grosso do Sul	-12,4	-97,4	-26,1	-47,5	2,83	0,82
Região Sudeste	0,5	-13,0	-26,3	-11,2	-24,88	-0,57
Espírito Santo	96,8	-351,2	-275,5	-381,0	-4,93	0,38
Minas Gerais	22,3	22,6	-20,3	-1,5	-1,07	-0,93
Rio de Janeiro	1,5	37,3	19,8	32,3	20,53	0,63
São Paulo	-8,7	-46,3	-48,0	-35,5	3,06	-0,26
Região Sul	-20,6	-1,1	48,3	80,9	-4,93	0,67
Paraná	-172,5	-93,1	69,0	51,9	-1,30	-0,25
Santa Catarina	4,3	5,3	133,1	80,7	17,93	-0,39
Rio Grande do Sul	7,6	33,8	16,3	90,4	10,84	4,53
Total Brasil²	-8,2	-16,6	-14,0	2,7	-1,33	-1,19

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).

Na ponderação dos três indicadores anteriores, o IVF, em termos gerais, apresentou decréscimo apenas nas regiões Centro-Oeste e, especialmente, na Norte, no período entre março de 2018 e dezembro de 2017. Os estados que tiveram o maior crescimento na vulnerabilidade fiscal foram: Amazonas, Distrito Federal (um pouco), Espírito Santo, Maranhão, Mato Grosso, Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo (um pouco), Rio Grande do Sul e, especialmente, Rondônia. Os estados com a maior redução na vulnerabilidade foram: Ceará e, particularmente, Paraíba.

TABELA 4
IVF¹

	2017			2018	Variação março 2017/março 2018	Variação dezembro 2017/março 2018
	Março	Setembro	Dezembro	Março		
Região Norte	-18,7	2,0	17,7	-1,4	-0,92	-1,08
Acre	-12,4	-15,2	35,2	22,6	-2,83	-1,08
Amapá	-11,9	-27,2	35,1	29,5	-3,48	-0,16
Amazonas	-18,7	13,4	-9,8	-20,0	0,07	1,05
Pará	-51,1	10,2	39,5	2,1	-1,04	-0,95
Rondônia	-8,2	-70,8	-1,6	-21,3	1,61	12,03
Roraima	-5,0	81,9	-218,2	-203,9	39,54	-0,07
Tocantins	30,0	70,5	126,4	72,9	1,43	-0,42
Região Nordeste	20,0	10,8	26,7	41,0	1,05	0,53
Alagoas	50,3	44,6	49,2	38,3	-0,24	-0,22
Bahia	54,9	62,5	76,5	76,3	0,39	0,00
Ceará	-11,8	-18,7	-14,1	63,9	-6,42	-5,53
Maranhão	4,0	-2,2	35,5	65,6	15,27	0,85
Paraíba	-40,2	-37,6	3,0	-16,0	-0,60	-6,31
Pernambuco	9,6	-3,4	4,2	2,5	-0,74	-0,40
Piauí	61,9	14,6	49,6	45,3	-0,27	-0,09
Rio Grande do Norte	-64,2	54,3	182,8	140,9	-3,20	-0,23
Sergipe	41,5	-23,2	-13,7	33,1	-0,20	-3,42
Região Centro-Oeste	28,4	28,1	31,6	26,6	-0,06	-0,16
Distrito Federal	31,2	42,2	93,8	94,5	2,03	0,01
Goiás	48,3	48,8	42,0	26,9	-0,44	-0,36
Mato Grosso	-1,3	9,7	6,3	47,6	-36,99	6,51
Mato Grosso do Sul	44,4	22,8	37,5	31,8	-0,28	-0,15
Região Sudeste	100,9	95,9	95,3	98,0	-0,03	0,03
Espírito Santo	33,2	-60,1	-44,6	-66,9	-3,01	0,50
Minas Gerais	106,1	103,8	98,3	103,0	-0,03	0,05
Rio de Janeiro	135,2	143,8	149,4	153,5	0,13	0,03
São Paulo	94,7	84,3	82,7	83,8	-0,12	0,01
Região Sul	57,4	58,2	69,5	77,5	0,35	0,11
Paraná	-11,2	1,0	34,6	30,4	-3,72	-0,12
Santa Catarina	33,6	32,0	61,0	50,4	0,50	-0,17
Rio Grande do Sul	118,7	122,2	119,3	138,0	0,16	0,16
Total Brasil²	61,7	58,3	61,3	64,5	0,05	0,05

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.

INDICADOR AMBIENTAL

DENSIDADE DE FOCOS DE CALOR POR MUNICÍPIO (NÚMERO/HECTARE)

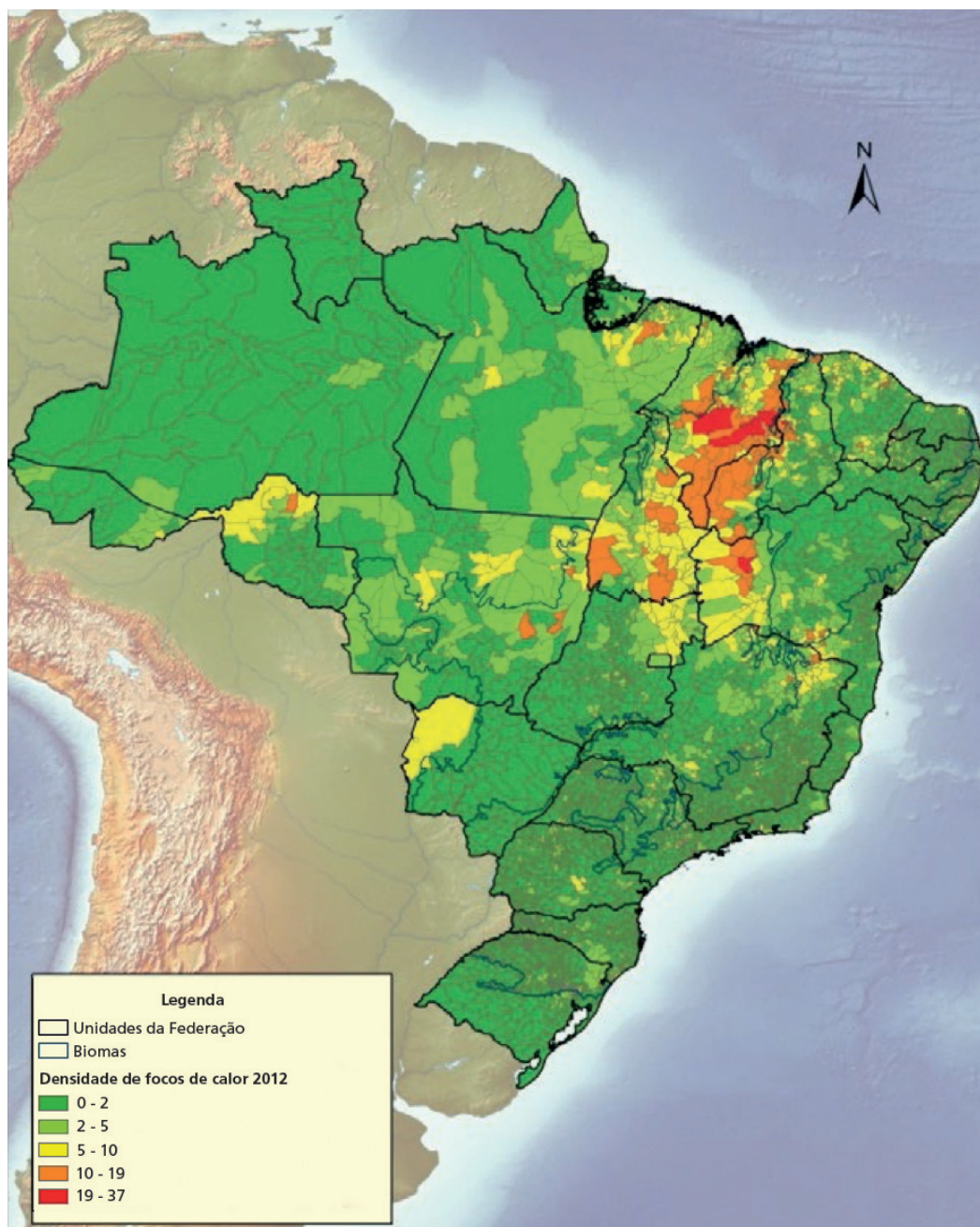
O Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe) gera rotineiramente o número de focos de calor, em diferentes níveis de espacialização, para todo o país. Diversos sensores são utilizados em tal tarefa. O indicador adotado por este *Boletim Regional, Urbano e Ambiental* utiliza os registros de focos de calor do satélite Aqua (sensor Modis – *moderate resolution imaging spectroradiometer*), que corresponde ao satélite de referência adotado pelo Inpe, ou seja, aquele que é utilizado para comparações temporais no trabalho de monitoramento realizado pela instituição. De maneira específica, os dados correspondem às informações geradas no período da manhã (passagem das 4h00 GMT) e da tarde (passagem das 17h00 GMT), e que são apresentados na base de dados do Inpe como Aqua M-T. Para mais detalhes, ver: <<http://www.inpe.br/queimadas/bdqueimadas>>.

O mapa 1 apresenta as densidades municipais no período de 2012 a 2017. O ano de 2017 foi o que registrou o maior número de queimadas desde 1999, quando teve início o trabalho de monitoramento realizado pelo Inpe. Assim, após a redução observada no período anterior, entre 2016 e 2017 houve um aumento de 44,6% no número de focos de calor registrado no país, o que se reflete em um incremento generalizado da densidade de focos por município (mapa 1F). Como nos anos anteriores, maiores densidades de focos de calor aparecem em municípios localizados no centro e no sul do Maranhão, no Tocantins, no oeste do Piauí e na Bahia. As áreas constituídas por estes estados, conhecida como Matopiba, correspondem à última fronteira agrícola dos Cerrados brasileiros, e têm sido alvo de forte expansão do agronegócio, em particular da cultura da soja. Também como nos últimos anos, destacam-se o norte de Rondônia, o noroeste de Mato Grosso, os municípios adjacentes do sul do Amazonas e as áreas contíguas do Acre. Ainda na região Norte, chama a atenção o incremento nas densidades em praticamente todo o estado do Pará, em particular os municípios de São Félix do Xingu e Altamira, na área centro-sul do estado. Como se tratam de dois dos maiores municípios brasileiros (quinto e primeiro em extensão territorial, respectivamente), isto é uma indicação do grande número de focos de calor registrados em 2017. Finalmente, registra-se, como em 2016, a persistência de elevadas densidades de focos de calor no município de Corumbá, na região pantaneira de Mato Grosso do Sul; nas regiões centrais do Paraná; e em municípios na região do alto rio Pelotas, na divisa entre Santa Catarina e Rio Grande do Sul.

MAPA 1

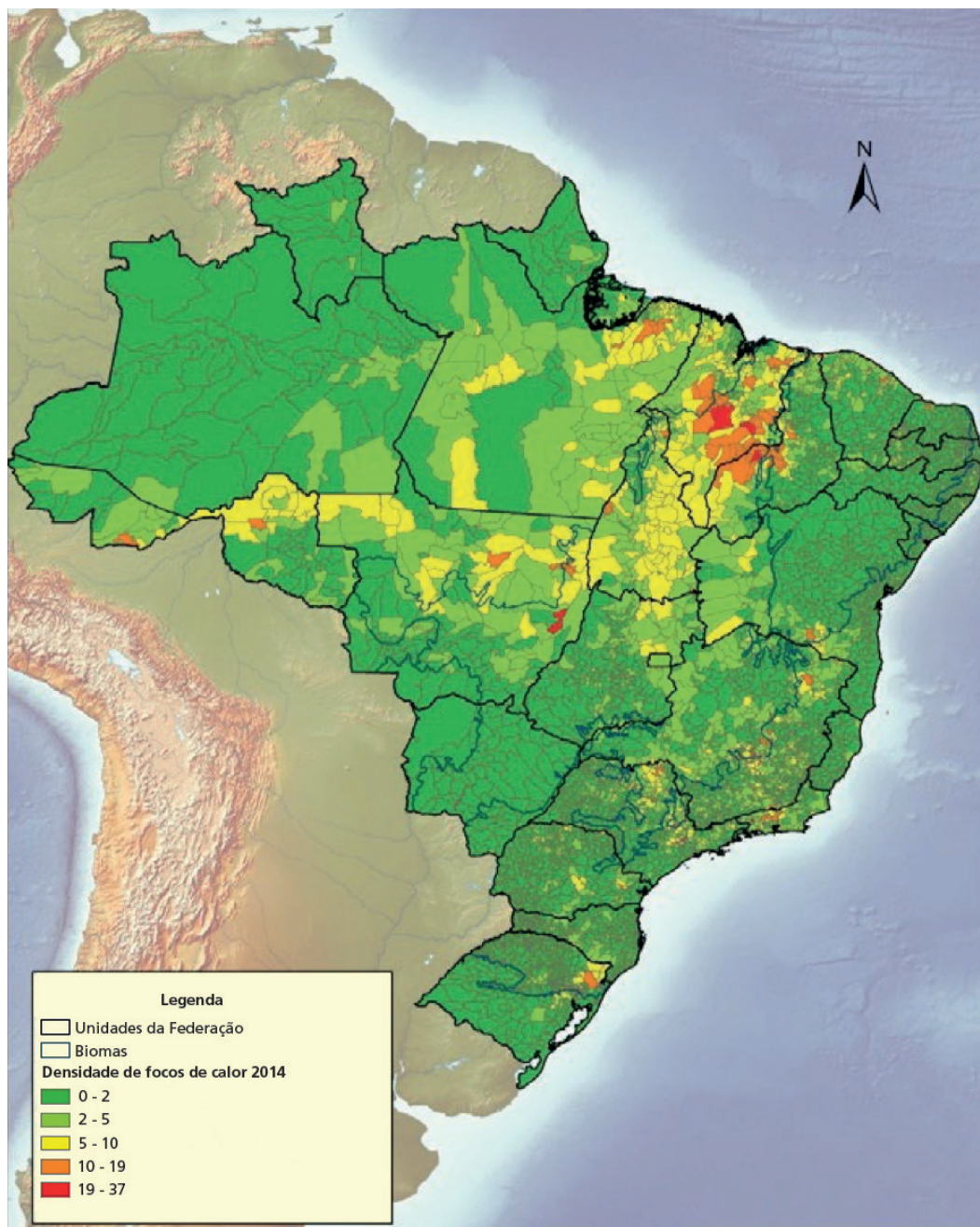
Densidades municipais de foco de calor – 2012 a 2017

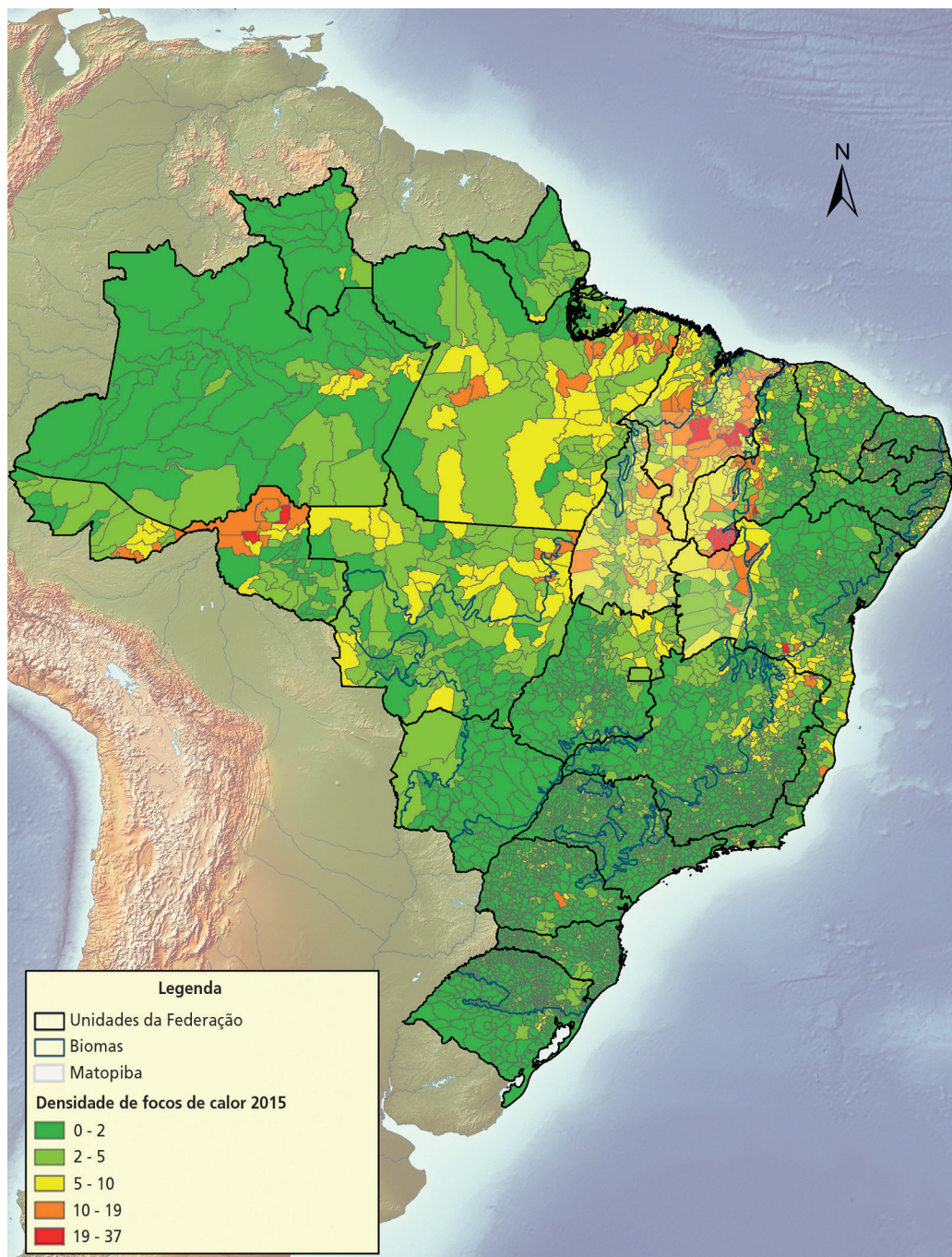
1A - 2012

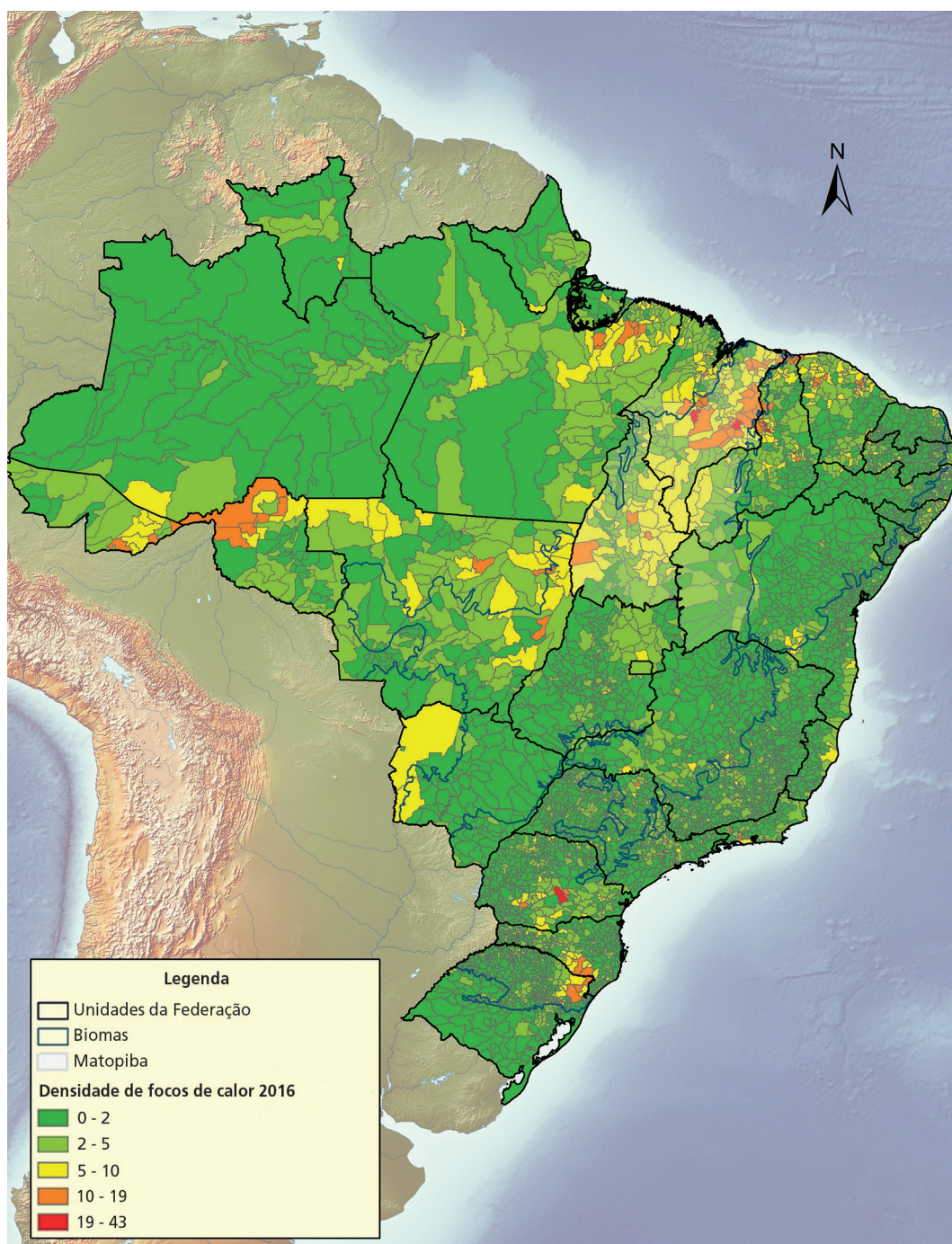


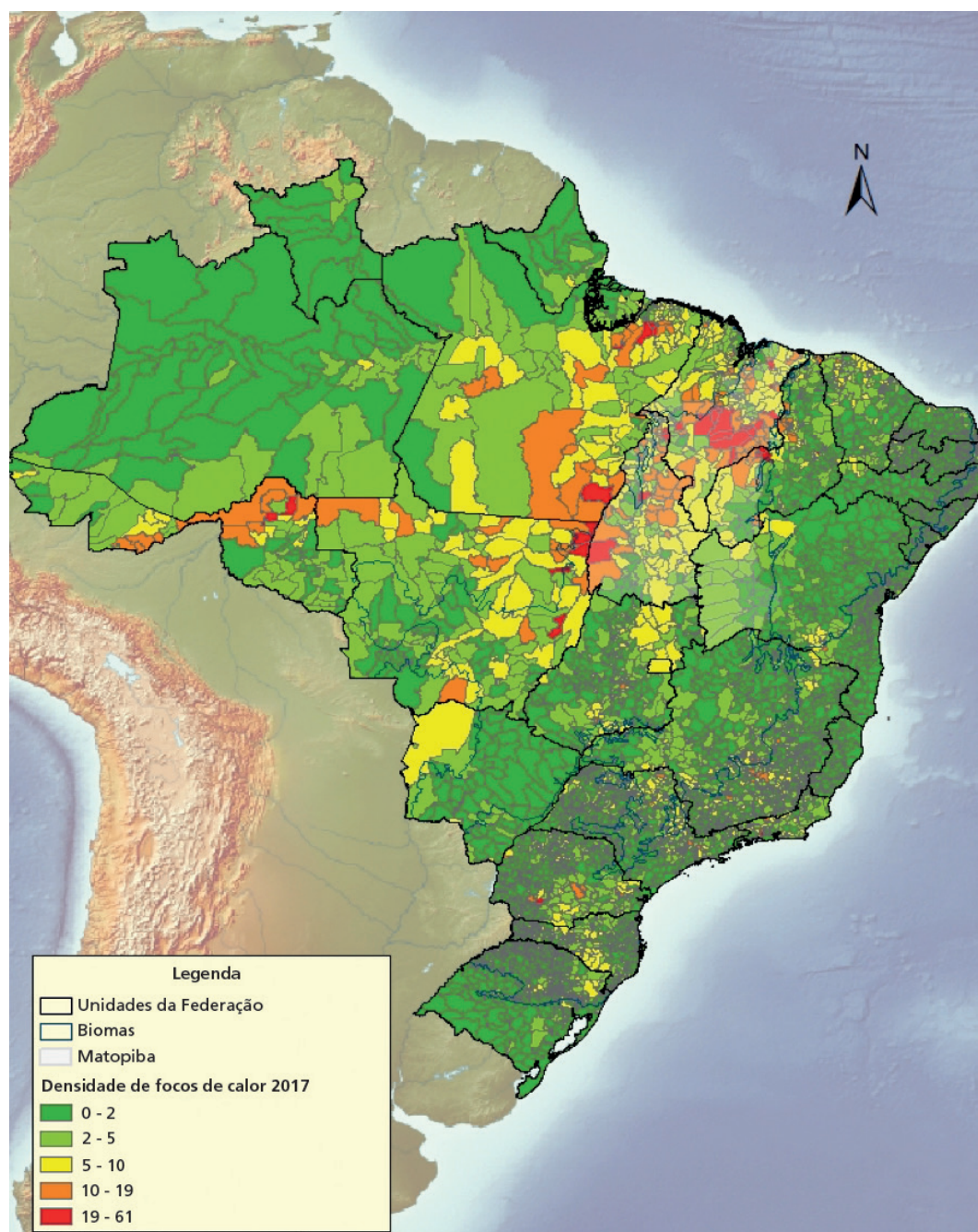
Fonte: Inpe.











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.

