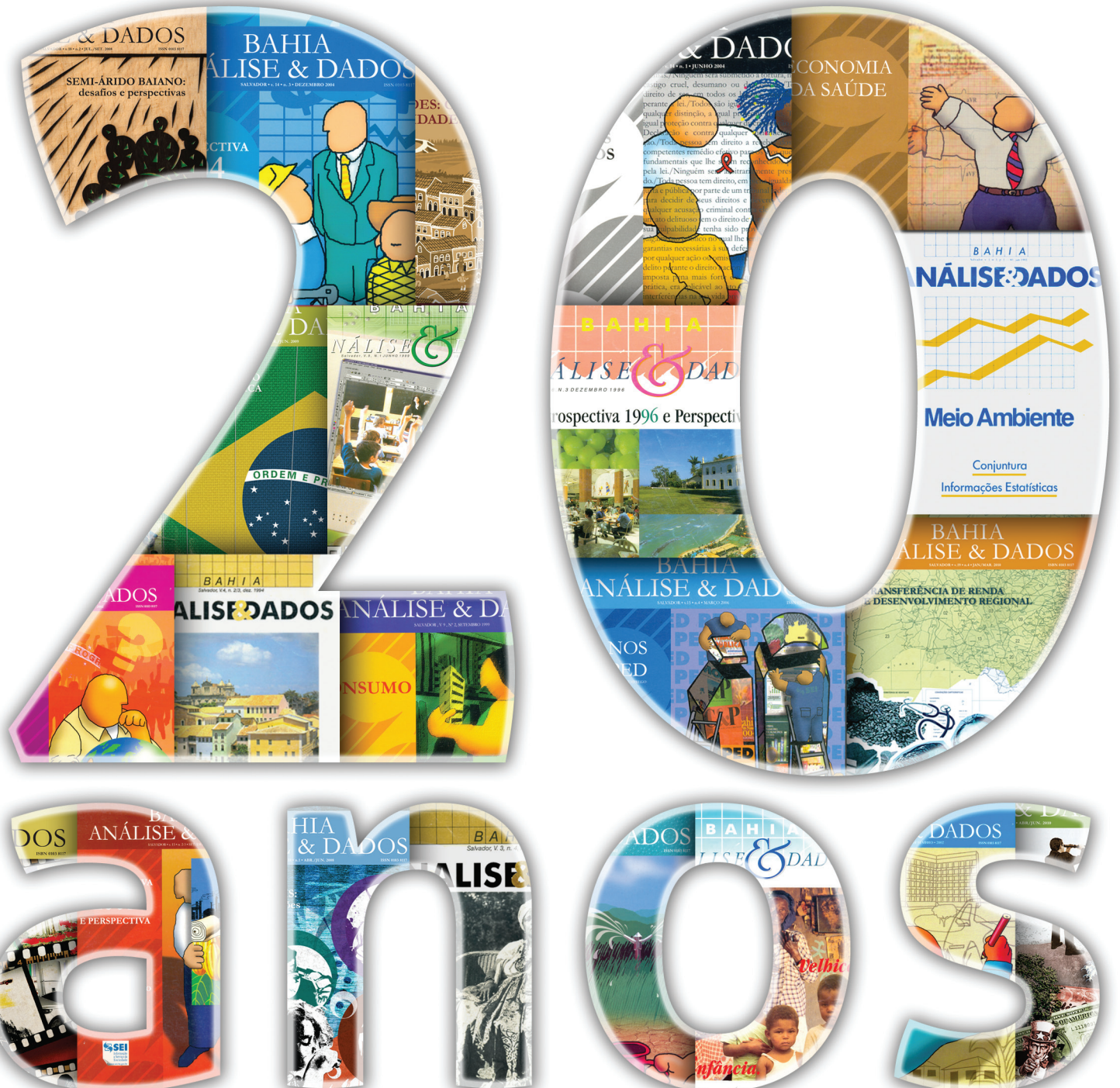


# BAHIA ANÁLISE & DADOS

SALVADOR • v.21 • n.2 • ABR/JUN. 2011

ISBN 0103 8117



EDIÇÃO COMEMORATIVA DE ANIVERSÁRIO

B A H I A

Salvador, v. 1, n.º. 1, p. 1 — 80, jun 1991

# ANÁLISE & DADOS



## Meio Ambiente

Conjuntura

Informações Estatísticas



CENTRO DE ESTATÍSTICA E INFORMAÇÕES



# BAHIA ANÁLISE & DADOS

## BAHIA ANÁLISE & DADOS

ISSN 0103 8117

SALVADOR • v. 21 • n. 1 • JAN./MAR. 2011

### JUVENTUDE: MERCADO DE TRABALHO E POLÍTICAS PÚBLICAS



ISSN 0103 8117

Bahia anál. dados

Salvador

v. 21

n. 2

p. 197-500

abr./jun. 2011

publicações  
**SEI**

**Governo do Estado da Bahia**  
Jaques Wagner

**Secretaria do Planejamento (Seplan)**  
Zezéu Ribeiro

**Superintendência de Estudos Econômicos  
e Sociais da Bahia (SEI)**

José Geraldo dos Reis Santos

**Diretoria de Estudos (Direst)**

Edgard Porto Ramos

**Diretoria de Indicadores e Estatísticas (Distat)**  
Gustavo Casseb Pessoti

**Diretoria de Informações Geoambientais (Digeo)**  
Antonio José Cunha Carvalho de Freitas

**Diretoria de Pesquisas (Dipeq)**  
Thaiz Silveira Braga

BAHIA ANÁLISE & DADOS é uma publicação trimestral da SEI, autarquia vinculada à Secretaria do Planejamento. Divulga a produção regular dos técnicos da SEI e de colaboradores externos. Disponível para consultas e download no site <http://www.sei.ba.gov.br>. As opiniões emitidas nos textos assinados são de total responsabilidade dos autores. Esta publicação está indexada no *Ulrich's International Periodicals Directory* e na *Library of Congress* e no sistema *Qualis* da Capes.

**Conselho Editorial**

André Garcez Ghirardi, Ângela Borges, Ângela Franco, Antônio Wilson Ferreira Menezes, Ardemirio de Barros Silva, Asher Kiperstok, Carlota Gottschall, Carmen Fontes de Souza Teixeira, Cesar Vaz de Carvalho Junior, Edgard Porto, Edmundo Sá Barreto Figueirôa, Eduardo L. G. Rios-Neto, Eduardo Pereira Nunes, Elsa Sousa Kraychete, Guaraci Adeodato Alves de Souza, Inaiá Maria Moreira de Carvalho, Jair Sampaio Soares Junior, José Eli da Veiga, José Geraldo dos Reis Santos, José Ribeiro Soares Guimarães, Lino Mosquera Navarro, Luiz Antônio Pinto de Oliveira, Luiz Filgueiras, Luiz Mário Ribeiro Vieira, Moema José de Carvalho Augusto, Mônica de Moura Pires, Nádia Hage Fialho, Nadya Araújo Guimarães, Oswaldo Guerra, Renata Prosério, Renato Leone Miranda Léda, Ricardo Abramovay, Rita Pimentel, Tereza Lúcia Muricy de Abreu, Vítor de Athayde Couto

**Editoria**

Francisco Baqueiro Vidal

**Coordenação Editorial**

Carla Janira Souza do Nascimento

Luiz Mário Ribeiro Vieira

Patricia Chame Dias

**Coordenação de Documentação e Biblioteca (Cobi)**  
Raimundo Pereira Santos

**Normalização**

Eliana Marta Gomes da Silva Sousa

**Coordenação de Disseminação de Informações (Codin)**

Ana Paula Porto

**Editoria Geral**

Elisabete Cristina Teixeira Barretto

**Padronização e Estilo**

Elisabete Barretto (port.)

Diana Chagas (estagiária)

Célia Sganzerla (ing.)

**Revisão de Linguagem**

Laura Dantas (port.)

Denice Maria Figueiredo Santos (ing.)

**Editoria de Arte**

Nando Cordeiro

**Capa e Ilustrações das Páginas Iniciais e Capitulares**

Julio Vilela

**Editoração**

Agapê Design

**Produção**

Renata Santos

---

Bahia Análise & Dados, v. 1 (1991- )  
Salvador: Superintendência de Estudos Econômicos e  
Sociais da Bahia, 2011.  
v.21  
n.2  
Trimestral  
ISSN 0103 8117

CDU 338 (813.8)

---

Impressão: EGBA  
Tiragem: 1.000 exemplares

Av. Luiz Viana Filho, 4ª Av., nº 435, 2º andar – CAB  
CEP: 41.745-002 – Salvador – Bahia  
Tel.: (71) 3115-4822 / Fax: (71) 3116-1781  
[sei@sei.ba.gov.br](mailto:sei@sei.ba.gov.br)  
[www.sei.ba.gov.br](http://www.sei.ba.gov.br)





# SUMÁRIO

Apresentação	201	Principais municípios da Bahia: considerações sobre sua dinâmica populacional	351
Entrevista: A realização do Censo Demográfico em um país de dimensões continentais <i>Eduardo Pereira Nunes</i>	203	<i>Patricia Chame Dias</i> <i>Mayara Mychella Sena Araújo</i> <i>Francisco Baqueiro Vidal</i>	
<b>SEÇÃO 1: ECONOMIA BAIANA</b>		<b>SEÇÃO 3: MERCADO DE TRABALHO</b>	
Análise da evolução da economia na Bahia entre 1975 e 2010 sob novo enfoque de contas regionais <i>Cesar Vaz de Carvalho Junior</i> <i>Denis Veloso da Silva</i> <i>Gustavo Casseb Pessoti</i>	215	Projeções de empregos e ocupações: elementos para conformação de campo de estudos aplicados no Brasil <i>Paulo de Martino Jannuzzi</i> <i>Vitor César Vaneti</i>	373
Limites para uma dinâmica endógena na economia baiana <i>Francisco Teixeira</i> <i>Oswaldo Guerra</i> <i>Silvio Araújo</i>	235	O avanço da terceirização do trabalho: principais tendências nos últimos 20 anos no Brasil e na Bahia <i>Graça Druck</i>	399
A invenção da Bahia: a nova internacionalidade da economia e a dissociação social <i>Fernando Pedrão</i>	253	Educação e qualificação para o trabalho: um breve diagnóstico da formação dos trabalhadores metropolitanos segundo a PED e sua pesquisa suplementar de 2008 <i>Mario Marcos Sampaio Rodarte</i> <i>Eduardo Miguel Schneider</i> <i>Lúcia dos Santos Garcia</i>	417
O custo de uma mudança estrutural: o caso da montadora Ford na Bahia <i>Simone Uderman</i> <i>Luiz Ricardo Cavalcante</i>	267	Padrões familiares de inserção no período de recuperação da economia nos anos 2000: homens e mulheres no mercado de trabalho <i>Lília Montali</i>	433
A economia do Carnaval da Bahia <i>Paulo Miguez</i> <i>Elizabeth Loiola</i>	285	Mercado de trabalho da RMS: duas décadas de transformações <i>Ângela Borges</i>	449
<b>SEÇÃO 2: POPULAÇÃO E ESPAÇO</b>		<b>SEÇÃO 4: MEIO AMBIENTE E GEOINFORMAÇÃO</b>	
Estratégias hegemônicas e estruturas territoriais: o prisma analítico das escalas espaciais <i>Carlos Brandão</i>	303	Mudanças climáticas e o abastecimento de água: uma reflexão sobre o papel da gestão da demanda na Bahia <i>Asher Kiperstok</i> <i>Ana Garcia</i>	465
Movimentos populacionais e reconfiguração territorial nas áreas metropolitanas brasileiras <i>Érica Tavares da Silva</i> <i>Juciano Martins Rodrigues</i> <i>Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro</i>	315	Panorama da Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais (INDE) <i>Luiz Paulo Souto Fortes</i> <i>Rafael March Castañeda Filho</i> <i>Moema Jose de Carvalho Augusto</i>	481
Regimes mais recorrentes de reprodução demográfica e estruturação das famílias na Bahia no século XIX <i>Guaraci Adeodato Alves de Souza</i>	333	Uma visão sobre a evolução da informação cartográfica básica terrestre no Brasil <i>Alex de Lima T. da Penha</i> <i>Leodolfo Lélío de Azevedo</i>	491

ANÁLISE &

BAHIA  
E & DADOS B A

E & DADOS

ANÁLISE

BAHIA

E & DADOS



# APRESENTAÇÃO

A revista *Bahia Análise & Dados* completa 20 anos de existência em 2011. Concebida como veículo de divulgação de trabalhos desenvolvidos pelo então Centro de Estudos e Informações (CEI), esteve sempre aberta a contribuições de toda a sociedade, com o intuito de retratar, de forma plural e independente, ideias e opiniões sobre temáticas diversas. Além disso, visa estimular o debate sobre as principais questões pertinentes à Bahia, servindo como instrumento de planejamento para o estado.

A temática inaugural desta revista foi sobre o meio ambiente, à época da ECO 92, quando a globalização estava começando a criar raízes, o estado de bem-estar social encontrava-se em crise e o desenvolvimento sustentável era apenas uma promessa em decodificação. Transcorridas duas décadas, energias renováveis e alternativas tornaram-se negócios rentáveis e a sustentabilidade ambiental passou a ser uma referência para um mundo melhor. De um cenário de recessão, com a política econômica voltada ao combate da hiperinflação, nos anos 90, passou-se à política de manutenção do crescimento econômico, com estabilidade da moeda, na primeira década do século em curso. As elevadas taxas de desemprego deram lugar a um maior volume de empregos formais, embora a procura por estes ainda seja considerável.

Nos últimos 20 anos, o mundo reinventou formas de comunicação, consumo e comportamento, num ambiente de multipolaridade econômica. A *Bahia Análise & Dados*, sempre atenta às mudanças, transformou informação em conhecimento, transitando por várias temáticas: meio ambiente, desenvolvimento regional, gestão pública, turismo, finanças, educação, cultura, economia solidária, energia alternativa, planejamento, logística, biocombustíveis, direitos humanos, saúde, violência, transferência de renda, políticas públicas, juventude, população, cidades, geoprocessamento. Sem deixar de ter como foco principal a Bahia, ampliou sua capacidade de versar sobre distintas escalas espaciais e contextos históricos.

Com o elevado nível de seus colaboradores, pesquisadores filiados a instituições de diferentes estados, a revista ganhou progressivamente credibilidade e reconhecimento, sendo demandada tanto por órgãos públicos como pela academia. Nesses termos, a Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI) lança esta edição comemorativa composta por autores convidados, que colaboraram em volumes anteriores com seus prestigiosos artigos, com reflexões consistentes sobre as mudanças políticas, econômicas, sociais, demográficas e ambientais pelas quais passou o mundo nos últimos 20 anos.

Por fim, nossos agradecimentos aos autores, que, ao longo destes 20 anos, abordaram importantes temas sob diversos ângulos, contribuindo assim para o enriquecimento do conhecimento.





# A realização do Censo Demográfico em um país de dimensões continentais

**EDUARDO PEREIRA NUNES**  
PRESIDENTE DO IBGE



*Nesta edição comemorativa de 20 anos, a revista Bahia Análise & Dados apresenta ao leitor uma entrevista com Eduardo Pereira Nunes, presidente do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Formado em economia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e doutor pela Universidade de Campinas (Unicamp), Nunes pertence à equipe do IBGE desde 1980, tendo assumido a presidência do órgão em 2003. Em sua trajetória, o economista passou pelas coordenações dos Censos Econômicos e do Sistema de Contas Regionais, este último, projeto que tornou possível o cálculo do Produto Interno Bruto (PIB) dos estados em um trabalho conjunto com as secretarias de Planejamento de cada uma das unidades da Federação. Nunes foi consultor de vários organismos internacionais, como o Banco Mundial e as Nações Unidas, tendo participado da elaboração das contas nacionais de países como Cabo Verde e Moçambique. Recentemente, comandou a realização do Censo Demográfico 2010, elaborado com uma nova tecnologia de levantamento e georreferenciamento que trouxe maior agilidade e precisão aos resultados. Esta entrevista celebra a importância do IBGE como figura central do sistema nacional de estatística, além de marcar a parceria histórica com a Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI), que vem possibilitando gerar uma gama de informações essenciais ao conhecimento da socioeconomia baiana, assim como a sua evolução ao longo do tempo.*

**BA&D** – *Quais as principais dificuldades encontradas pelo IBGE na realização de uma operação tão gigantesca quanto o Censo 2010?*

**Eduardo Nunes** – Bom, o Censo 2010, como qualquer outro censo, envolve uma rede de funcionários do IBGE e de milhares de contratados. A maior dificuldade é exatamente preparar a logística de uma operação dessa natureza. No Censo 2010, nós chegamos a recrutar 230 mil pessoas que trabalhavam simultaneamente em todos os municípios brasileiros para controlar todas as etapas do trabalho. Então, uma dificuldade foi a logística de recursos humanos, a outra foi montar a cartografia do censo, uma cartografia digital que preparou o recenseador para ter o conhecimento do território que ele teria que visitar. E como a ferramenta usada foi um PDA [Personal Digital Assistant], um instrumento eletrônico de coleta, associamos a cartografia à estatística. Então, ao publicar os resultados, o que temos são dados estatísticos georreferenciados. Modificar toda essa tecnologia, com novas metodologias, com tanta gente, foi um grande desafio que o IBGE enfrentou. Mas superamos as dificuldades e saímos com resultados muito positivos dessa operação.

**BA&D** – *E qual a sua percepção sobre as possibilidades de*

*acesso da sociedade às informações produzidas pelo IBGE, principalmente em relação ao Censo 2010?*

**Por termos produzido o censo com base na cartografia digital, a principal vantagem da sociedade será, em primeiro lugar, ter acesso ao microdado georreferenciado da informação**

**EN** – Por termos produzido o censo com base na cartografia digital, a principal vantagem da sociedade será, em primeiro lugar, ter acesso ao microdado georreferenciado da informação. Ou seja, embora publiquemos dados do número de população municipal, o usuário especializado pode descer a detalhes de setores censitários, ou grupos de setores censitários, para estudar aspectos do seu interesse. Também, foram destacadas no censo algumas áreas que são de interesse bastante específico, como as terras indígenas. Elas estão mapeadas em separado, então é possível fazer estudos específicos sobre povos indígenas e quaisquer outras combinações de informações.

**BA&D** – *Então, as possibilidades de acesso são maiores?*

**EN** – São maiores e com uma vantagem: nos censos anteriores, por conta da própria estatística, não combinada do ponto de vista geoestatístico à cartografia, o usuário ficava sempre limitado ao que o IBGE define como setor censitá-

rio. Mas, em determinadas áreas, o setor censitário pode agregar informações que não são do interesse específico do usuário. Vamos supor que estou em Salvador e quero fazer um estudo sobre toda a população que habita ao longo da avenida beira-mar da capital. Dependendo do local, o setor censitário abrange parte da avenida beira-mar e vai para dentro do próprio município, enquanto o que se quer estudar, por exemplo, é uma rede ou um circuito à beira-mar. Esse tipo de detalhe não se podia ter nos censos passados. Agora, fica a critério do usuário definir qual é o desenho geométrico do espaço que ele quer fazer para estudar. E o IBGE somente verifica se essa escolha feita pelo usuário poderá colocar em risco o sigilo da informação individualizada. Se o sigilo estiver em perigo, o IBGE cria um mecanismo de bloqueio para depois providenciar um atendimento a esse usuário.

**BA&D** – *Como o senhor avalia a plenitude de uso e consciência crítica das informações censitárias por parte dos gestores, especialmente os estaduais e municipais, sobretudo em relação à importância dessa informação para a formulação e a avaliação de políticas públicas?*

**EN** – Em primeiro lugar, eu diria que o uso da informação, em todas as instâncias (federal, estadual, municipal), está crescendo muito, por dois motivos que se combinam: cada vez mais, esta-



dos e municípios são responsáveis por políticas próprias específicas nas áreas de educação, saneamento, segurança, saúde e tantas outras. E, para cumprirem essas funções, precisam de recursos. Há muitos recursos, inclusive federais, constitucionais, que são repartidos para estados e municípios em função de indicadores que são provenientes do próprio recenseamento.

Como, por exemplo, o Fundo de Participação dos Municípios, o FPM, que, para cada município, depende da população estimada e calculada pelo IBGE. Então, cada vez mais, há consciência da importância da informação para a política pública e para a arrecadação municipal. Isso coloca um foco cada vez maior nos dados que vamos produzir. Justamente por isso, para o Censo 2010, o IBGE criou, em cada município brasileiro, o que a gente chama de Comissão Municipal de Geografia e Estatística, que é uma instância em que os interessados — a própria prefeitura, seus secretários e a sociedade civil como um todo — podem acompanhar todo o período de preparação do censo e, depois, a execução. Para se ter uma ideia, no Brasil, foram mais de 60 mil participantes nas reuniões das Comissões Municipais de Geografia e Estatística. Isso é um exemplo do interesse crescente pela informação. Agora, quando finalizarmos a divulgação dos resultados, te-

remos condição de avaliar quais as informações mais procuradas. Mas já sabemos que, cada vez mais, o gestor municipal é usuá-

**O IBGE vai, certamente, rever a metodologia de projeções de população municipal no Brasil, porque essas, como o Censo 2010 mostra, trazem diferenças que são marcantes em relação ao dado coletado pelo recenseamento**

rio da informação do IBGE para suas políticas públicas.

**BA&D** – *O IBGE anunciou que, a partir de 2010, vai lançar o Censo Contínuo, com coleta anual de informações. Esse mesmo desenho, com essa nova periodicidade de levantamento, irá gerar informações mais atualizadas? As coberturas geográficas e temáticas serão as mesmas ou serão ampliadas?*

**EN** – Embora o IBGE tenha anunciado a intenção de fazer, não em 2010, mas na próxima década, esse projeto, isso ainda não está avançado como gostaríamos. Então, não é para o início da década que a gente vai ter condições de implantar um projeto dessa natureza. Mas, para reproduzir informações atualizadas, anualmente, no nível municipal, principalmente para aqueles que precisam dessas informações para efeito de cálculo de população para distribuição do FPM, o IBGE vai, certamente, rever a metodologia de projeções de população municipal no Bra-

sil, porque essas, como o Censo 2010 mostra, trazem diferenças que são marcantes em relação ao dado coletado pelo recenseamento. E isso é produto da dinâmica demográfica que está mudando de uma forma tão rápida que não dá trabalhar com parâmetros decenais para, depois, fazer a revisão. Então, esse modelo terá que ser revisto. Não necessariamente para, num curto prazo, ser implementado um modelo de pesquisa contínua, mas outro modelo que vamos adotar e que terá que ser muito mais interativo com as prefeituras. Antes de divulgar o resultado oficial, os dados têm que ser discutidos com os interessados. Ou seja, tem que ser um dado cuja metodologia e cujo resultado sejam compartilhados. E não como é hoje, em que o IBGE produz e, algumas vezes, o usuário, o interessado direto, tem um impacto muito grande e não tem a possibilidade de conhecer a metodologia.

**BA&D** – *Atualmente há um grande conjunto de instituições públicas produzindo e disseminando estatísticas, com destaque para os institutos estaduais e municipais de planejamento, pesquisa e estatística, ministérios e agências governamentais. Entretanto, há uma carência de harmonização e coordenação entre os diversos produtores. Essa situação propicia a superposição temática e geográfica na produção de estatísticas, vis-à-vis a persis-*

*tência de um acúmulo de informação e cobertura territorial para variados temas, o que, em geral, confunde os usuários e gera um desperdício de recursos públicos. O IBGE pretende ampliar os trabalhos articulados com outros órgãos, especialmente em rede, objetivando racionalizar o uso de recursos públicos, otimizar saberes, harmonizar informações, aumentar a comparabilidade e cobrir lacunas nas quais ainda há escassez de informações?*

**EN** – Bom, a pergunta é longa e a resposta também. Em primeiro lugar, essa interação precisa ser praticada de fato, não só para evitar superposição, como para preencher lacunas e também para harmonizar conceitos, procedimentos e principalmente interesses. O que o IBGE produz tem que ser aquilo que interessa à própria sociedade. Então, o modelo de definição de plano de trabalho do IBGE passa por uma etapa que é importante, que é a de ouvir os interessados. E esse processo de consulta fazemos periodicamente por meio de grandes reuniões que a gente chama de Conferência Nacional de Estatística, e outra de Geografia, quando é feita uma grande avaliação. E, em cima disso, definimos o nosso programa de trabalho. E, para cada subconjunto de pesquisas — sociais, econômicas, demográficas, geográficas, cartográficas —, o IBGE cria grupos de trabalho específicos como, por exemplo,

Contas Regionais. Temos uma equipe para trabalhar de forma articulada, padronizar conceito, metodologia e resultado. No âmbito das estatísticas sociais, criamos um fórum específico, e o plano de trabalho do IBGE e dos outros órgãos produtores é produto desse fórum que define as prioridades, as necessidades e quem faz o quê. O mesmo no âmbito da cartografia, que tem uma Comissão Nacional de Cartografia. Então, para cada segmento da produção de estatística, há uma forma diferente de cooperação, de compartilhamento dos resultados. A gente já tem colhido muitos bons frutos dessa experiência. Um exemplo do próprio censo é a criação da Comissão Censitária, que passamos a chamar de Comissão Municipal de Geografia e Estatística, cuja constituição pretendemos que seja permanente. Queremos prosseguir no trabalho cooperativo com os municípios daqui para a frente. Também no âmbito da preparação do Censo 2010, fizemos acordos de cooperação técnica com todas as secretarias estaduais ou órgãos estaduais que estão envolvidos com o trabalho da definição de limites municipais e estaduais. Ou seja, já temos exemplos concretos do que vem sendo feito até agora, e sabemos que esse é um bom modelo de trabalho cooperativo. O que gente quer fazer é estendê-lo para as demais áreas onde ainda não atuamos assim.

**BA&D** – *Qual o papel das instituições estaduais de estatística na produção e disseminação dessas informações?*

**EN** – O papel não significa, necessariamente, do ponto de vista do IBGE, a produção no sentido da assunção de responsabilidade pela produção, e sim uma produção articulada. Se o IBGE já é o produtor de alguns dados específicos, que estes atendam à demanda do órgão estadual. O órgão estadual pode se envolver muito mais na análise e na disseminação dos resultados já produzidos. Se são dados de interesse específico de um estado, provavelmente, neste caso, como é uma informação localizada, deverá caber ao estado a responsabilidade pela sua produção. O que o IBGE pode fazer em atividades dessa natureza é apoiar metodologicamente, inclusive na preparação do trabalho, para que não sejam ações descoordenadas.

**BA&D** – *A sociedade brasileira vem passando por significativas transformações demográficas, sociais, econômicas e políticas ao longo das últimas décadas. Paralelamente, a tecnologia da informação e comunicação vem avançando e transformando-se rapidamente. Tais processos vêm mudando radicalmente as demandas por informação, tanto no âmbito do conteúdo temático da escala geográfica, da periodicidade, como nas modernas formas de produção e disseminação. O que o IBGE tem feito para se adaptar*



a esse novo contexto? Quais os principais desafios para o futuro?

**EN** – O objetivo de usar cada vez mais a tecnologia de informação e comunicação na produção de informação estatística e geocientífica tem influenciado diretamente nosso plano de trabalho. O IBGE, hoje, torna pública e gratuita toda informação que é produzida, em tempos que são os tempos do interesse do usuário. Produzimos a informação e, imediatamente, dados e microdados dessa pesquisa estão disponíveis para que o usuário possa acessá-los. Reduzimos, em quantidade e volume, nossas publicações, para conterem, principalmente, aspectos metodológicos, comentários breves sobre cada uma das pesquisas e um conjunto pequeno de tabelas impressas, trazendo, ao final, um CD com todos os dados, inclusive, com a série histórica. Isso facilita o acesso ao dado e facilita para o IBGE, porque o custo da produção do livro se reduz, mas o benefício para o usuário aumenta, pois ele tem mais informação num único veículo, que é a internet ou um material em meio digital. Para se ter uma ideia de como essa estratégia tem tido impacto positivo para o IBGE, há aproximadamente cinco anos, o número médio de acessos ao site do IBGE era algo em torno de cinco milhões de acessos anuais. Terminamos o ano de 2010 com mais de 21 milhões de acessos aos dados da nossa página. Ou

seja, estamos não só acompanhando essas transformações da sociedade, em que uma informação útil é aquela que chega rápi-

**O IBGE, hoje, torna pública e gratuita toda informação que é produzida, em tempos que são os tempos do interesse do usuário. Produzimos a informação e, imediatamente, dados e microdados dessa pesquisa estão disponíveis para que o usuário possa acessá-los**

do ao usuário, como incorporando as tecnologias de comunicação e informação até no nosso processo de trabalho, seja para divulgar, seja para coletar. O Censo 2010 é o melhor exemplo. Fizemos toda a coleta da pesquisa sem usar questionário em papel. Todos os dados foram coletados por meio do PDA, um equipamento eletrônico onde havia o questionário, o mapa e a lista dos endereços visitados por cada recenseador.

**BA&D** – *Utilizar a tecnologia da informação, através dos PDAs, reduz custos? A qualidade e a consistência das informações aumentam ou são reduzidas?*

**EN** – Do ponto de vista do custo, muda a própria lógica da despesa, porque, com o uso de equipamentos, se tem muito mais investimento do que despesa de custeio. Por exemplo, se eu fizesse o censo em papel, precisaria imprimir mais de 100 milhões de questionários, os quais, depois, passariam pelo processo de es-

caneamento de cada uma das suas páginas. Para isso, teria que investir na aquisição de *scanners*, mais o desenvolvimento de *softwares* para reconhecimento de caracteres digitais pelo recenseador. Por mais sofisticado e avançado que seja esse *software*, não necessariamente ele vai reconhecer automaticamente as características de 100% dos registros feitos pela nossa rede de 230 mil recenseadores e supervisores. Mesmo que isso ocorresse, ainda estaria na etapa de preparação dos dados para processamento, enquanto que o uso do PDA radicalizou esse processo, do ponto de vista da redução de várias etapas. O recenseador fazia o seu trabalho, que era visitar domicílios e coletar dados. Pelo menos duas vezes por semana, ele tinha que se dirigir ao posto de coleta do IBGE totalmente informatizado. Instalamos em todo o Brasil sete mil postos idênticos, onde cada recenseador teria que ir lá depositar o dado coletado por ele a cada, pelo menos, dois ou três dias. Ele depositava o dado, no sentido da transmissão do dado do seu PDA para o *laptop* do posto e voltava para o trabalho. Portanto, o recenseador se dedicou exclusivamente ao trabalho de recenseamento. Aquele dado que ele transmitiu para o *laptop* do posto passou a ser tarefa de um segundo personagem, que recebeu aquela informação no *laptop* e assumiu a responsabilidade pela

transmissão dos resultados para o computador central do IBGE. Em termos de agilidade, a primeira edição dos primeiros resultados do censo foi feita no dia 4 de novembro, e o IBGE terminou a coleta no dia 31 de outubro. Quando o último questionário foi transmitido, os dados foram divulgados, porque os demais já haviam sido finalizados. As prefeituras tiveram o prazo legal do dia 4 de novembro até 24 de novembro para apresentar suas argumentações e recorrer dos resultados. Mas o IBGE não ficou aguardando os ofícios das prefeituras. Mantivemos uma rede de cerca de 30 mil supervisores e recenseadores em todo o país nesse mês de novembro, que voltaram ao território para avaliar a qualidade e a consistência dos trabalhos. Ao mesmo tempo, divulgamos os resultados e a metodologia dentro de cada município. Então, o município, antes de preparar os seus argumentos contrários ao IBGE, já tinha conhecimento de como o IBGE chegou àquele dado municipal. Isso ocorreu ao longo de 20 dias. Nos dias 25 e 26, processaram-se as informações com todas as possíveis alterações, eventuais ou até necessárias. No dia 27 de novembro, um sábado, o IBGE enviou para o Tribunal de Contas da União o resultado final. E já no dia 29, uma segunda-feira, produziu-se a divulgação dos primeiros resultados do Censo Demográfico 2010. É um exemplo de como

a gente ganha em qualidade e eficiência.

**BA&D** – *Em 2010, o IBGE realizou o maior censo da história*

**O ritmo de crescimento da população brasileira está diminuindo. Esse momento, em que a população brasileira caminhará para o estágio de maturidade, chegará mais rápido do que se esperava pelas estimativas e projeções do passado**

*ria do país. Em linhas gerais, que novo Brasil este recenseamento está revelando?*

**EN** – O ritmo de crescimento da população brasileira está diminuindo. Esse momento, em que a população brasileira caminhará para o estágio de maturidade, chegará mais rápido do que se esperava pelas estimativas e projeções do passado. Então, o que é que este censo do Brasil está revelando? A continuidade de um processo de urbanização do país. Uma característica marcante que, embora as nossas pesquisas anuais já tenham mostrado, ainda não foi efetivamente compreendida em sua amplitude pela sociedade, que é a redução dramática da taxa de fecundidade da população brasileira, ou seja, o número de filhos que a mulher brasileira tem hoje está numa quantidade que sequer assegura a reposição dessa mesma geração para os próximos períodos. O que já é o primeiro indicador de caminho em direção a

uma sociedade que, a partir daí, começa a decrescer. Combinado com esse processo de redução da fecundidade, temos um aumento da longevidade da população brasileira, o que significa que os brasileiros estão vivendo cada vez mais. Inclusive a proporção de pessoas com mais de 80, mais de 90 e mesmo com mais de 100 anos de idade já é um número que chama a atenção do Censo 2010. A proporção de crianças diminuiu e a proporção de pessoas com mais idade aumenta, indicando que a idade média da população brasileira está crescendo. O Brasil não é mais um país tão jovem. A mediana da população brasileira beira os 30 anos de idade. Rapidamente caminharemos para os 40 anos de idade, como sendo a mediana da nossa população. Esse é um retrato marcante do que o Censo 2010 vai deixar registrado, que é a transição demográfica acelerada que o Brasil está tendo nos últimos anos. E, principalmente, não é mais uma transição que ocorre na cidade e não no campo, não é mais uma transição que ocorre no Sul e não no Norte e no Nordeste. Esse é um processo generalizado, no campo, na cidade, no Sul, Sudeste, Centro-Oeste, Nordeste e Norte do país. Onde você olhar os dados, vai perceber essa mesma tendência.

**BA&D** – *Com base nos dados do Censo 2010, o senhor vê algum sinal de que, daqui a dez*

anos, poderemos, por exemplo, vir a ser um outro Brasil? Ou seja, menos desigual do ponto de vista econômico, social e regional?

**EN** – Um outro Brasil vai ser de fato, principalmente porque a sociedade, como já comentei, está envelhecendo e com uma proporção de crianças cada vez menor. Este mesmo Brasil é um país que cada vez mais reduz a presença de brasileiros analfabetos. Essa redução ainda terá, ao longo dos próximos anos, uma velocidade relativamente pequena, porque ainda temos os estoques de brasileiros que, no passado, quando crianças, jovens e adultos, permaneceram analfabetos e agora são idosos analfabetos. É um retrato de uma desigualdade que precisa ser tratada do ponto de vista geracional. As gerações mais novas têm acesso à escolaridade; as mais antigas não tiveram e hoje formam aquele grupo que representa uma parcela da nossa sociedade: população idosa, analfabeta e dependente de políticas públicas para seu sustento.

**BA&D** – *Quais as perspectivas de alterações na produção e na disseminação das informações no mundo?*

**EN** – No que diz respeito a operações no processo de produção de informações no nível internacional, o IBGE participa de muitos fóruns organizados pelas Nações Unidas, inclusive para discutir esse tema. Existem duas discussões das quais o IBGE partici-

pa há bastante tempo. Primeiro, a de alterar a lógica de organização das estruturas responsáveis pela produção de estatística, no sentido

**Países que avançaram, avançaram criando leis que tornaram possível ao instituto estatístico o acesso a registros administrativos. Quem mais avançou nessa direção foram os países nórdicos, onde grande parte das estatísticas é feita a partir de uso de registros administrativos**

de rever o que chamamos de processos de trabalho. O que era a lógica no mundo inteiro e também no IBGE para produzir informação estatística? Uma área responsável pela estatística agrícola, outra pela indústria, outra pelo comércio, outra pelos serviços, e assim por diante. Em cada uma dessas instâncias, havia uma estrutura pronta. Conceber amostra, questionário, planejar pesquisa, criticar o dado, processar a informação e divulgar, cada qual com sua própria estrutura. Só que, com isso, há, na verdade, uma superposição de profissionais fazendo as mesmas atividades, mas não ao mesmo tempo. Então, chega-se a uma situação em que determinada pesquisa carece de recursos para determinada etapa do seu processo de trabalho, enquanto outra equipe tem esse recurso ocioso porque aquela etapa ainda não está em operação ou já foi realizada. Então, a ideia é mudar a lógica do processo de produção

das estatísticas, não por tema, mas por etapa.

**BA&D** – *Reduzir essa redundância...*

**EN** – Reduzir a redundância e, portanto, aumentar a eficiência dando mais tempo para o especialista temático dedicar-se à análise dos resultados para preparar a divulgação. Isso garante a qualidade e aumenta a eficiência do processo de coleta. Uma segunda vertente que se pensa é usar cada vez menos, o quanto possível, dado estatístico proveniente de coleta de dados junto aos informantes e recorrer mais a registros administrativos. Registros administrativos, no caso brasileiro, quando se trata de dados sociais, de educação e saúde, isso já fazemos. Em outros, ainda precisamos fazer muito por meio de pesquisas domiciliares, mas na área econômica tem que avançar muito mais. Entretanto, lidamos com barreiras concretas na legislação brasileira específica sobre o assunto, que é a que estabelece a Lei do Sigilo Estatístico, a Lei do Sigilo Fiscal e a Lei do Sigilo Bancário. Todas as três leis têm o mesmo poder, consequentemente, o intercâmbio de informações entre o IBGE e outros órgãos para a produção de informações, sem necessitar da coleta, ainda está limitado. Países que avançaram, avançaram criando leis que tornaram possível ao instituto esta-



tístico o acesso a registros administrativos. Quem mais avançou nessa direção foram os países nórdicos, onde grande parte das estatísticas é feita a partir de uso de registros administrativos. Outros países não tiveram avanços nessa direção, mas também tiveram procedimentos bem-sucedidos, como, por exemplo, na Austrália, onde mesmo havendo a questão da Lei do Sigilo Fiscal, Estatístico e Bancário, o instituto estatístico do país negociou com as diversas instituições representativas de classes empresariais, como as federações de indústrias, no sentido de elas autorizarem as instâncias administrativa e fiscal a transmitirem os seus dados ao instituto estatístico. Ou seja, é o informante quem autoriza o receptor da informação a repassá-la para o instituto de estatística. Mas não tem a mão dupla. Ela não autoriza o instituto de estatística a devolver essa informação ao órgão de registro administrativo para controlar a consistência da informação. O tratamento estatístico está sujeito à Lei de Sigilo Estatístico, recebe-se a informação em mão única e não tem retorno para alimentar regimes fiscais, bancários ou quaisquer outros. Na Austrália, isso funcionou muito bem. E por que isso é importante? Porque, se o instituto de estatística pode receber muitas das informações que ele precisa através dos re-

gistros administrativos, não precisa mandar o seu pesquisador ir mais uma vez à empresa para coletar o mesmo dado que já foi

**O usuário quer uma informação nacional, mas quer entender o seu estado, quer entender o seu município e correlacionar essas variáveis de diversas maneiras. Isso é um desafio que todos os envolvidos na disseminação terão daqui para a frente**

coletado pelas outras instâncias. Ou seja, reduz-se a redundância de levantamento de informações e aumenta-se a eficiência.

**BA&D** – *E na disseminação, quais são os avanços?*

**EN** – No que diz respeito à disseminação, o grande passo que o IBGE deu e que outros países darão é, cada vez mais, fazer produção de informação georreferenciada. Toda a tecnologia e a metodologia presentes no Censo 2010 certamente apontam o caminho que as estatísticas terão daqui para a frente. O usuário quer uma informação nacional, mas quer entender o seu estado, quer entender o seu município e correlacionar essas variáveis de diversas maneiras. Isso é um desafio que todos os envolvidos na disseminação terão daqui para a frente. E produzir informação de caráter geoespacial é, cada vez mais, um desafio que teremos que enfrentar, sendo que o IBGE já deu um passo bastante largo nessa

direção. O último ponto, também referente à disseminação, é que os institutos estatísticos têm que se convencer de que produzir informação não é produzir tabela, não é produzir dado. É produzir tabela e dado com conteúdo analítico, com microdado e com metadado, para que o usuário possa, então, verificar a origem e a qualidade da informação que ele está usando. E, principalmente, facilitar a comparação internacional, porque os que vêm olhar o nosso site precisam ver não só o dado, mas também o processo que gerou aquela informação, que é o que a gente chama de metadado.

**BA&D** – *Em relação aos outros países, qual o estágio de harmonização das informações do censo demográfico no mundo e como isso está acontecendo no âmbito da América do Sul e, particularmente, do Mercosul?*

**EN** – No campo do censo demográfico, o que é que temos? Em primeiro lugar, uma recomendação da ONU de que, a cada década, os países precisam produzir pelo menos um censo. Então, a gente está hoje no que chamamos de rodada 2010 do censo. A rodada do Censo 2010, na verdade, vem desde o Censo 2006 e vai até 2014, 2015. Nesse período de dez anos, todos os países têm que produzir o seu censo. No caso do Mercosul, Brasil e Argentina já fizeram o censo em 2010. Paraguai e Uruguai farão o

censo em 2011 e 2012. Na Europa, grande parte dos países europeus realizará o censo no ano de 2011. Assim como a ONU dá essa orientação, ela também elabora um manual de recomendação de temas e metodologias a serem adotadas no censo. Nesse caso, o IBGE não só segue o manual, como é membro do grupo de trabalho e encarregado pela elaboração das próprias recomendações. Então, a gente não só segue essas recomendações internacionais, como também colabora para a padronização de métodos em todos os países. Ainda nesse sentido de colaboração, o IBGE não só realizou o censo do Brasil com essa nova metodologia e tecnologia, como apoiou, por exemplo, Cabo Verde a realizar o censo com a mesma metodologia e tecnologia do

Brasil. Quer dizer, não falamos só de padronização de métodos, mas até de cooperação com outros países. Fizemos com Cabo Verde, faremos ainda com São Tomé e Príncipe, apoiamos Guiné Bissau, vamos apoiar Uruguai e Paraguai, e muitos outros países estão pedindo ajuda ao IBGE por conta da experiência que tivemos com o Censo 2010, tanto em tecnologia como em metodologia. No âmbito do Mercosul, um passo mais arrojado foi dado desde o Censo 2000, quando criamos o que a gente chama de Censo Comum do Mercosul. Então, há um projeto bastante expressivo de blocos do questionário do Censo 2000 e do Censo 2010 que foram concebidos de maneira padronizada. Inclusive, fizemos provas-piloto de temas que foram sempre realizados na

nossa tríplice fronteira. Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai traziam suas equipes para observar como outro país fazia a mesma pesquisa sobre temas específicos, para ter a certeza de que a forma de perguntar correspondia, no outro país, à mesma pergunta. Ou seja, vários testes, inclusive cognitivos, para verificar se diferentes cidadãos entendem a pergunta da mesma maneira. Isso é o caminho concreto que praticamos em vários assuntos como, por exemplo, a questão de cor e raça, os povos indígenas, as pessoas portadoras de algum tipo de deficiência, a classificação de atividades e de ocupações. São todas questões que incluímos nesse trabalho padronizado do Mercosul, e agora os países do Mercosul apoiam vários outros da América do Sul.

Entrevista concedida ao economista  
Edmundo Sá Barreto Figueirôa.

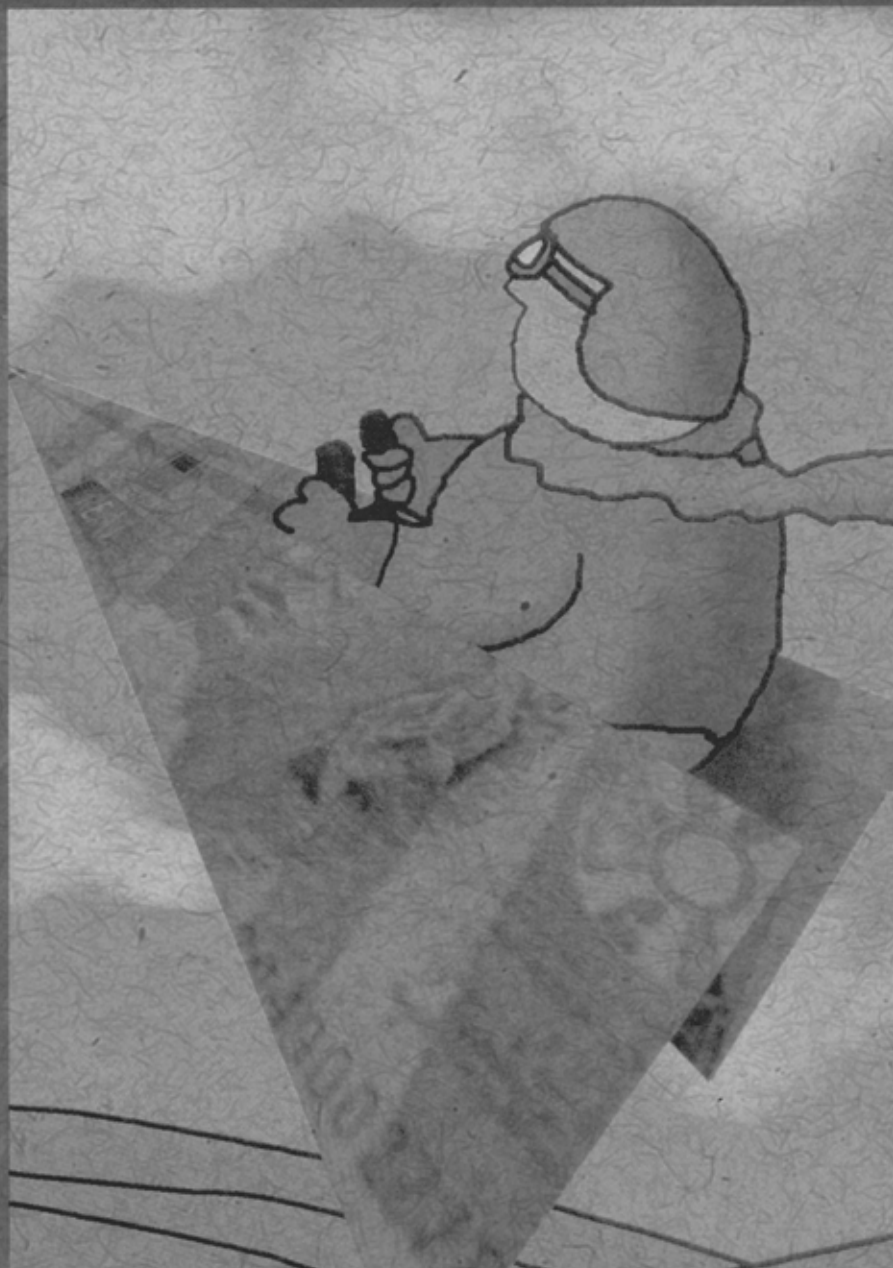


# BAHIA ANÁLISE & DADOS

SALVADOR • v.16 • n.4 • JAN./MAR. 2007

ISSN 0103 8117

ECONOMIA  
BRASILEIRA E  
BAIANA: UMA  
ANÁLISE DO  
PÓS-REAL



**Seção 1:**  
**Economia Baiana**





# Análise da evolução da economia na Bahia entre 1975 e 2010 sob novo enfoque de contas regionais

*Cesar Vaz de Carvalho Junior\**

*Denis Veloso da Silva\*\**

*Gustavo Casseb Pessoti\*\*\*\**

\* Especialista em Economia pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Técnico da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI). cesar-vazjunior@gmail.com

\*\* Graduado em Economia pela Universidade Católica do Salvador (UCSal). Assessor técnico da equipe de Contas Regionais da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI). dveloso@sei.ba.gov.br

\*\*\* Mestre em Análise Regional pela Universidade Salvador (Unifacs); graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Diretor de Indicadores e Estatísticas da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI); professor do curso de Economia da Unifacs. gustavop@sei.ba.gov.br

## Resumo

Esse artigo tem como objetivo fazer uma análise do Produto Interno Bruto da Bahia no período 1975-2010, enfatizando os principais fatos econômicos que marcaram o período e, por conseguinte a evolução do PIB, a partir do novo enfoque de contas regionais. Com base nesse critério os argumentos foram agrupados obedecendo a seguinte periodização 1975–1986; 1986–1992; 1992–2000 e, 2000–2010.

**Palavras-chave:** Produto interno bruto. Política industrial. Recessão econômica. Crescimento econômico. Economia baiana.

## Abstract

*The objective of this article is to analyze the Gross Domestic Product in Bahia, during the period from 1975 to 2010, emphasizing the main economic facts that marked the period and, consequently, the evolution of the GDP with a new focus on the regional accounts. Based on this new criterion, the arguments were grouped according to the following periods: 1975–1986; 1986–1992; 1992–2000; 2000–2010.*

**Keywords:** *Gross Domestic Product. Industrial policy. Economic recession. Economic growth. Bahian economy.*

## INTRODUÇÃO

Este artigo tem por objetivo central construir uma periodização e, com base nesta, analisar a trajetória do Produto Interno Bruto (PIB) da Bahia ao longo dos anos 1975 e 2010, tendo como insumo básicas informações extraídas do novo enfoque das contas regionais. Como se sabe, a partir do ano 2007, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) modificou a metodologia de cálculo do PIB de todas as unidades da Federação, o que “reponderou” completamente o peso das atividades econômicas, bem como modificou a trajetória do crescimento econômico dos estados. Nesta análise, será necessário evidenciar alguns aspectos da nova metodologia das contas regionais do Brasil (a partir da qual é possível mensurar o PIB) e o agrupamento de períodos de análise, identificado aqui como congruente em relação aos fatos que caracterizam a evolução econômica do estado da Bahia nos últimos 35 anos.

A periodização partiu da observação empírica das taxas de crescimento e dos índices do PIB baiano com base em 1975, o que levou à identificação de quatro períodos distintos: uma fase inicial de intenso crescimento; uma segunda, de crise e recessão; a terceira fase, quando a economia baiana volta a apresentar sinais de recuperação, ao longo da década de 1990, e, finalmente, a quarta fase em que a economia baiana consolida o crescimento alicerçado no significativo desempenho do setor industrial mediante políticas de atração de investimentos industriais.

A lógica da análise econômica que caracterizou esse período de 35 anos apresentou uma evolução completamente diferenciada, por motivos que oportunamente serão elucidados. Por ora cumpre esclarecer que a própria lógica que permeou a maior ou menor participação do Estado na intervenção econômica influenciou decisivamente os processos de descentralização dos investimentos federais e de planejamento do desenvolvimento do país. A partir de um

determinado momento da história econômica recente do Brasil, a ortodoxia do pensamento neoliberal de menor participação do Estado nas decisões econômicas condenou os estados que não apresentaram

### **A política macroeconômica é fundamental na determinação do crescimento da economia e, portanto, do ritmo da acumulação capitalista**

um processo de acumulação capitalista mais “consistente” à estagnação econômica, o que os obrigou a adotar um processo autônomo de planejamento do desenvolvimento local. As estratégias implementadas pela Bahia a partir da segunda metade da década de 1990, de atração de investimentos industriais por meio de políticas estaduais de incentivos fiscais, corroboram a ideia de um estado subnacional e periférico que, desarticulado de um projeto nacional desenvolvimentista, buscou ampliar sua participação no processo de geração de riquezas do país a partir dos seus próprios recursos e forças políticas.

### **CONDICIONANTES DA ANÁLISE DA EVOLUÇÃO DA ECONOMIA BAIANA**

A identificação e a análise desses fatores, que, em parte, explicam a dinâmica da evolução da economia baiana, exigem que se levem em conta três aspectos principais:

O primeiro deles é a situação político-administrativa do estado da Bahia, a saber: um estado subnacional e periférico, inserido em uma economia também periférica. Estado subnacional é aqui identificado como aquele que não controla as variáveis e políticas macroeconômicas. Nesse caso, está-se diante de um poder político e administrativo não independente/autônomo, que não formula e não define políticas macroeconômicas e, portanto, tem autonomia limitada e também restrito controle sobre os elementos determinantes da conjuntura econômica — taxa de juros, preços, taxa de câmbio, base monetária etc. Sabe-se que a política macroeconômica é fundamental na determinação do crescimento da economia e, portanto, do ritmo da acumulação capitalista.

Quando se menciona “um estado periférico”, fala-se do processo histórico, da formação socioeconômica. A Bahia, como integrante da Região Nordeste, teve uma participação subordinada na divisão nacional do trabalho ao longo da constituição do capitalismo industrial-financeiro do Brasil. Essa região exportava força de trabalho com baixa qualificação, gerava divisas — sendo o cacau uma importante fonte destas — e era mercado consumidor dos bens finais produzidos pelas indústrias montadas na Região Sudeste, beneficiada com a política de substituição de importações implementada pelo governo federal.

Entretanto, apesar de o estado da Bahia ter tido alguns benefícios no processo anteriormente mencionado e, por isso mesmo, ter-se constituído no sexto PIB do Brasil, a maioria dos seus indicadores sociais encontra-se abaixo da média brasileira. Isso faz com que as condições estruturais da sustentabilidade da acumulação capitalista sejam precárias, a exemplo do nível de escolarização da População em Idade Ativa (PIA), da distribuição de renda, da infraestrutura econômica, da situação dos centros de pesquisas e outros.

Estar na periferia de um país periférico significa, para o processo de crescimento econômico, poucos recursos de capital e trabalho para uma acumulação sustentada. Essa condição decorre, em parte, das necessidades básicas não atendidas ao longo da história, do nível de arrecadação estatal e da baixa geração de poupança interna.

Quanto à organização político-administrativa do estado da Bahia, é importante salientar que a escassez de recursos públicos, a impossibilidade de definição de políticas macroeconômicas de curto, médio e longo prazo e o sério quadro de carências sociais e econômicas resultam em conflitos e tensões permanentes e na necessidade de busca de poupanças externas, no âmbito federal e internacionalmente.

O segundo aspecto é a discussão sobre o recorte político-administrativo de um estado subnacional e sua análise econômica. A definição deste recorte, no caso do estado da Bahia, não obedece a crité-

rios econômicos e sociais, sua configuração possui um caráter mais político e histórico da formação social, portanto, remonta a uma economia que não mais existe como, no caso da Bahia, a economia colonial e o modelo primário exportador a ele associado. A análise econômica não pode estar restrita a este recorte. É fundamental compreender a dinâmica econômica fora desse território e analisar os impactos sobre ele. E aí, sim, ver as tendências e as possibilidades da ação do administrador que possui um orçamento para ser gasto no território definido legalmente. Portanto, para a análise econômica, o recorte de estado é insuficiente, deve extrapolar o político-administrativo local e abranger, além deste, todo um conjunto de atividades econômicas que a ele se relacione.

É preciso então partir da noção da economia que ocorre no estado da Bahia e menos da noção da economia baiana, ou seja, é necessário entender como a dinâmica global e nacional se rebate e se relaciona com a sociedade instalada no território baiano e como os administradores locais entendem e interagem com esta lógica.

Assim, pode-se afirmar que a formação econômica recente do estado foi constituída sob a égide do Modelo de Substituição de Importações Brasileiro (MSI) (1930-1980), projeto cepalino que implementou a industrialização no país. Em escala internacional imperavam, nesse período, o fordismo e as políticas de cunho keynesiano de estímulo à demanda agregada. A inserção do território político e administrativo da Bahia neste processo nacional e internacional moldou uma estrutura econômica concentrada espacialmente, setorialmente e socialmente. A Bahia inseriu-se no processo de desenvolvimento industrial brasileiro, a partir dos impulsos orquestrados pelo governo federal que buscava desconcentrar a economia brasileira também em direção das regiões Norte e Nordeste. A Bahia foi, dessa forma, integrada à matriz industrial brasileira, fornecendo insumos industriais, principalmente químicos e petroquímicos para a indústria localizada no Sul e no Sudeste do Brasil.



A complementação e a integração fizeram da economia baiana a sexta do país e um espaço importante da acumulação de capitais em nível global. Por sua vez, o modelo de desenvolvimento formou uma sociedade com uma grande concentração espacial, socioeconômica e setorial da riqueza e do produto, além de diversos contrastes, como o fato de o estado abrigar a maior população rural do país e o maior contingente de produtores simples de mercadorias e de subsistência.

Em linhas gerais, do ponto de vista da dinâmica socioeconômica e sua relação espacial, observa-se, no estado da Bahia, três grandes áreas: o litoral, o oeste e o “miolo” ou o semiárido, cada uma com características específicas.

Os polos dinâmicos da economia baiana estão concentrados nas bordas do território, (litoral, oeste e limites estaduais) e estabelecem fracas relações entre si, desenvolvendo atividades basicamente voltadas para o mercado externo e alguns polos de serviços e turismo. Dentre os mais relevantes, destacam-se: os municípios da Região Metropolitana Salvador (RMS) articulados com Feira de Santana e com os municípios de Alagoinhas, Catu e Pojuca, como centro industrial e econômico do estado, formando a chamada RMS ampliada; o extremo sul, com o turismo em Porto Seguro e adjacências e com os municípios de Eunápolis, Belmonte e Mucuri, cuja atividade relevante é a produção de papel e celulose; o cerrado baiano, onde o cultivo de grãos nos moldes do agronegócio globalizado determina o vetor de crescimento dessa região; a cidade de Juazeiro, importante centro logístico, que agrega valor ao PIB estadual com atividades de fruticultura; Vitória da Conquista, Itabuna e Jequié, como polos de serviços; e Ilhéus e Itabuna, como polos do cacau.

O “miolo” ou o semiárido, que representa 2/3 do território baiano e onde mora 43% da população do estado, é pobre economicamente — sua base econômica é uma agricultura familiar não capitalizada — e as condições climáticas são adversas para a prática

agrícola, necessitando de investimento em capital e externalidades para o seu desenvolvimento. Encontram-se nessa região ilhas de desenvolvimento ou de modernidade e locais com vantagens competitivas naturais — extração de minerais como urânio e minério de ferro; turismo na Chapada Diamantina e algumas áreas com uma agricultura familiar irrigada e cooperada.

Ressalte-se, entretanto, que não se desenvolveram, no estado, municípios de porte médio e redes de cidades com dinâmicas complementares, mas sim cidades que polarizam algumas regiões. Fato — não único — que dificultou uma integração do território, bem como limitou a geração de externalidades das atividades econômicas que foram atraídas, sobretudo, para a região metropolitana.

O terceiro aspecto é a forma de participação da economia baiana no processo de divisão regional do trabalho no Brasil, ou seja, a forma como os fluxos econômicos, que atuam nos seus limites geográficos, se articulam com o centro dinâmico do capitalismo brasileiro e com outros, no plano internacional.

Cabe salientar que a inserção da economia baiana na divisão nacional do trabalho dá-se da seguinte forma: a) o estado da Bahia é um local de geração de divisas para o país; b) é produtor de bens intermediários e matérias-primas para a indústria instalada no Sudeste do país; c) é um grande mercado consumidor de produtos finais vindos das regiões Sudeste e Sul do país; d) e é fornecedor de mão de obra, uma vez que perde população com os processos migratórios.

Com essa compreensão da economia baiana, buscou-se a identificação dos principais fatores que explicam os movimentos e fluxos econômicos no espaço geográfico, político e administrativo do estado da Bahia, a seguir discriminados:

1. Cenário macroeconômico nacional — portanto, as políticas macroeconômicas de curto prazo;

**Os polos dinâmicos da economia baiana estão concentrados nas bordas do território, [...] e estabelecem fracas relações entre si**

2. Políticas macroeconômicas de longo prazo, fiscal, regional, tributária e de emprego e renda;
3. Processo de formação histórico, social e econômico;
4. Cenário internacional, ainda que de forma mais indireta;
5. Organização político-administrativa local, capacidade de investimento, de concessão de incentivos etc;
6. Condições naturais, ambientais e culturais;
7. Fatores estruturais da competitividade, que são, em boa medida, consequência imediata das políticas anteriormente citadas: nível educacional/escolarização da PIA, infraestrutura econômica — transportes, comunicação, energia; infraestrutura básica — esgoto, água e saúde; controle ambiental; existência de centros de pesquisa etc.

### **BREVES CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS SOB O ENFOQUE DA NOVA SÉRIE DAS CONTAS REGIONAIS**

As contas regionais, elaboradas sob metodologia uniforme para todas as Unidades da Federação, estão atreladas aos procedimentos implementados em âmbito nacional, de maneira que os seus resultados sejam comparáveis, entre os diversos estados, e o total destes convirja com o total do país.

Desde o início do ano de 2007, quando o IBGE lançou a nova série metodológica das contas nacionais, os institutos de pesquisa do país começaram a realizar estudos para examinar os possíveis efeitos desta mudança no cálculo do PIB. Os rebatimentos envolviam desde uma nova concepção para os estudos de economia regional até mudanças nos programas setoriais que utilizavam o PIB como referência para transferência de recursos.

Assim, as séries regionais foram revisadas de forma que sua metodologia e a base de dados fossem

completamente integradas com a série das contas para o Brasil. Desta forma, passaram a incorporar, integralmente, as pesquisas anuais do IBGE (dentre elas, a Pesquisa Industrial Anual, a Pesquisa Anual dos Serviços, a Pesquisa Anual do Comércio e a Pesquisa Anual da Indústria da Construção Civil) as informações anuais da Declaração de Informações Econômico-fiscais da Pessoa Jurídica, os resultados da Pesquisa de Orçamentos Familiares de 2003, o Censo Agropecuário de 1996. Adicionalmente, a metodologia passou a adotar uma classificação de atividades e produtos compatíveis com a Classificação Nacional de Atividade Econômica (CNAE). A nova série de contas regionais escolheu como referência inicial o ano de 2002, passando a ser divulgada com 17 atividades econômicas que, desse modo, passaram a ser ajustadas com os dados do Brasil em valores constantes e correntes.

Parece indiscutível para todos analistas que trabalham com informações provenientes da contabilidade social que o novo enfoque de contas regionais ora em vigor é muito mais robusto do que aquele que vigorava até o ano de 2007 e que se baseava nas extrapolações de índices de volume e preço, tomando como base o ano de 1985. Outrora, quando existiam censos econômicos realizados quinquenalmente, era possível, a partir de critérios estatísticos, analisar a consistência dos dados estimados entre os períodos não cobertos pelo Censo Econômico. Entretanto, a partir de 1985, não foram mais realizados censos econômicos, o que condicionou as estatísticas de contas regionais à extrapolação das informações daquele ano de referência, com base em índices de volume e preços, discutidos em metodologia específica e nacional.

A utilização de índices de volume não causava grandes distorções no cálculo do PIB, pois estes partiam da base de dados de pesquisas conjunturais e estruturais que ainda hoje são tomadas como referência para a mensuração do crescimento real das atividades econômicas. Além disso, as pesquisas utilizadas como referência para a montagem dos índices de volume tomavam como marco inicial cada uma das unidades da Federação, de forma que refletiam o

crescimento físico (ou crescimento real) do nível de atividade de cada um dos estados brasileiros.

Entretanto, para o caso dos índices de preço, não existiam estatísticas no Brasil, em nenhum dos institutos de pesquisa existentes, que estivessem regionalizadas de acordo com as especificidades de cada atividade econômica estadual. Assim, para o cálculo do valor corrente das atividades econômicas, as equipes estaduais de estatística tinham que recorrer a índices que, no máximo, davam cobertura às regiões metropolitanas, como os Índices de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) mensurados pelo IBGE, os índices da Fundação Getúlio Vargas, o Índice Geral de Preços de Mercado (IGPM) e os Índices de Preços por Atacado (IPA), cuja cobertura é nacional, isto é, não refletindo as especificidades regionais de economias completamente diferenciadas entre si e com a própria economia brasileira. À época, esse era o procedimento que permitia agilidade, comparabilidade entre todos os estados do Brasil (dentro dos preceitos de um procedimento metodológico único e universal para todas as unidades da Federação brasileira). Mas, principalmente, sem censos ou pesquisas econômicas que mensurassem o valor corrente das atividades econômicas, a utilização desse procedimento estatístico de índices de preços regionais e nacionais era a única forma de contabilizar uma *proxy* do PIB estadual.

A partir de 2007, esses problemas foram minimizados pelas pesquisas de corte estrutural do IBGE, citadas anteriormente. A partir de sua utilização era possível regionalizar as informações, segundo as mais diferentes atividades econômicas e as unidades da Federação. Isso quer dizer que as pesquisas já fornecem informações do valor bruto de produção, consumo intermediário e do valor adicionado das atividades econômicas, sobretudo do setor industrial e do setor de serviços<sup>1</sup>. Seguindo a nova metodologia, o valor corrente das atividades já é au-

tomaticamente calculado com base nas novas pesquisas (PIA, PAS, PAC e PAIC) e o valor constante calculado com base nas mesmas pesquisas conjunturais da assim chamada metodologia antiga. Com o valor corrente, valor constante e com os índices de volume, agora é possível encontrar os índices de preços regionalizados de maneira implícita.

No entanto, conforme afirmam Figueiroa e Pessoti (2008), o padrão histórico da evolução da economia baiana é o mesmo e independente da mudança metodológica realizada. Isto é, seja na metodologia ora em vigor ou na antiga, a importância econômica, por exemplo, da introdução do Polo Petroquímico de Camaçari é exatamente a mesma, isto é, as considerações outrora utilizadas para explicar a evolução da economia baiana a partir de 1975 continuam válidas. Mas é imprescindível que, para utilizar a mesma periodização, isto é, analisar o espaço de tempo compreendido entre 1975 e 2010, é preciso tecer alguns comentários sobre os critérios de agrupamento de dados utilizando metodologias diferentes de mensuração econômica.

A preocupação anterior se manifesta pela seguinte situação: se a nova metodologia de cálculo das contas regionais é muito mais apropriada para a mensuração do nível da atividade econômica, de outra parte ela provoca uma grande limitação para os estudos de história econômica que se utilizam da base de dados das atividades econômicas que compõem do PIB estadual. Essa limitação se deve ao fato de que as novas pesquisas do IBGE só dão cobertura para o período pós-1995, não sendo possível repolar as informações anteriores — isto é, utilizar um procedimento estatístico para obter séries dados anteriores a um determinado período tomado como base —, dentro da mesma consistência metodológica. Isso dificultaria, por exemplo, afirmar qual era o valor do PIB da Bahia em 1975 e, por conseguinte, como se distribuíam as atividades primárias, secundárias e terciárias da economia baiana. No entanto, a análise aqui proposta não se limita a examinar a estrutura dessa economia, mas, sobretudo, busca observar os padrões de crescimento econômico

<sup>1</sup> No caso do setor agropecuário, as informações já eram e continuaram a ser trabalhadas com base na Pesquisa Agrícola Municipal (PAM) e na Pesquisa Pecuária Municipal (PPM), ambas do IBGE. Além disso, vale lembrar que o Censo Agropecuário foi o único entre os censos econômicos que continuou a ser atualizado no período pós-1985.

ao longo dos anos (segmentados por período, de acordo com o principal fato gerador do desempenho econômico).

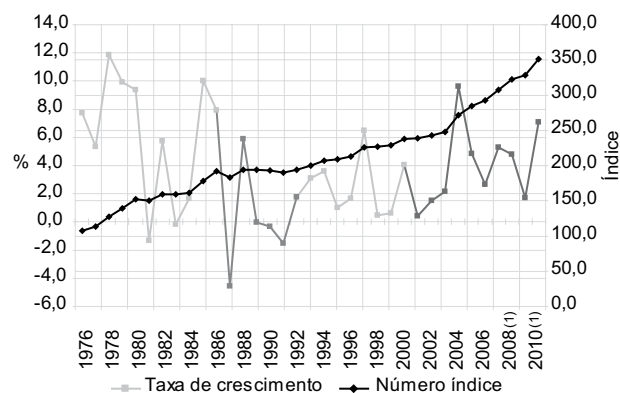
Assim, como em ambas as metodologias, a base da informação utilizada para a mensuração do índice de volume, isto é, as pesquisas conjunturais — como a Pesquisa Industrial Mensal (PIM); a Pesquisa Mensal de Comércio (PMC), entre outras —, é a mesma. Estatisticamente, não ocorreria erro se fosse analisada toda a série disponível (a base de dados da SEI vai de 1975 a 2010). Ou seja, embora sob enfoques metodológicos diferentes, a evolução econômica ou o crescimento real das atividades econômicas está dado por pesquisas conjunturais que sempre foram utilizadas em ambas as metodologias.

Mas ainda havia um problema que precisaria ser superado para que as taxas de crescimento das diferentes atividades econômicas pudessem ser agregadas. Para analisar o desempenho do PIB como um todo, enquanto somatório das diferentes atividades econômicas, seria preciso utilizar uma ponderação que indicasse o peso de cada uma das atividades para que o crescimento ponderado destas refletisse esse desempenho total.

No período anterior a 1995, não havia um procedimento consensual a ser seguido para chegar ao resultado da evolução do PIB, logo, utilizou-se o seguinte procedimento estatístico: média histórica da relação de consumo intermediário/valor bruto da produção da série de dados 1995–2007. Foi reconstruído o valor corrente do valor adicionado da economia baiana para 1994. A partir dessa etapa, utilizaram-se as variações dos índices de preço (deflatores do PIB, por setor de atividade) da metodologia antiga, de acordo com cada um dos setores da atividade econômica que podiam ser agrupados da mesma maneira em ambas as metodologias<sup>2</sup>. Isto é, retro-polou-se toda a

série 1975-1994, com índices de volume que continuaram sendo utilizados na metodologia atualmente em vigor para a análise do crescimento real da economia e a variação dos deflatores implícitos da metodologia antiga, essencialmente formados pelo IPA, no caso do setor industrial, o IPCA, no caso dos serviços, e pelos preços implícitos que são obtidos diretamente da Pesquisa Agrícola Municipal (PAM) e da Pesquisa Pecuária Municipal (PPM), do setor agropecuário, para a reconstrução do valor corrente, única e exclusivamente para que a ponderação interna dos setores *vis-à-vis* suas taxas de crescimento resultasse no desempenho econômico do estado da Bahia para o período considerado neste trabalho.

Com toda a base de dados remontada com esse procedimento estatístico, a análise apresentada aqui, da evolução numérica do PIB da Bahia, foi pensada seguindo uma periodização específica, com base nas taxas de crescimento desse macro indicador. O Gráfico 1 e as Tabelas 1 e 2 mostram que, entre 1975 e 1986, o PIB baiano cresceu aceleradamente, seguindo-se uma fase de estagnação (1986–1992) e, logo depois, uma retomada do crescimento econômico (1992–2000). Por fim, a partir do ano de 2000, mostram a manutenção e a consolidação do crescimento da economia baiana, principalmente associado aos investimentos industriais realizados e ao desenvolvimento do agronegócio da região oeste do estado.



**Gráfico 1**  
Evolução do PIB, segundo taxa de crescimento e número índice – Bahia – 1975–2010

Fonte: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia/Coordenação de Contas Regionais e Finanças Públicas (SEI/Coref).

Nota: Dados sujeitos a retificação.

<sup>2</sup> Ainda de acordo com Figueirôa e Pessoti (2008), quando a apuração da diferença de valor foi feita entre a mensuração da atividade econômica na metodologia antiga (aquela que extrapolava os valores do censo de 1985 com índices de volume e preço) e a nova metodologia em vigor desde 2007, ela foi inferior a 10%. Essa margem de diferença foi fundamental para o desenvolvimento desse procedimento estatístico de reconstrução da série nova com base nos índices de preços existentes.



**Tabela 1**  
Taxa média de crescimento dos grandes setores de atividade do PIB – Bahia – 1975–2010

Período	Agropecuária	Indústria	Serviços	Média (%)
1975–1986	2,4	8,9	6,4	6,1
1986–1992	-0,9	-1,2	2,0	0,1
1992–2000	2,3	2,1	2,9	2,6
2000–2010 (1)	5,9	3,7	3,6	4,0
1975–2010 (1)	2,8	4,1	4,1	3,7

Fonte: SEI/Coref.

(1) Dados sujeitos a retificação.

**Tabela 2**  
Taxa acumulada de crescimento dos grandes setores de atividade do PIB – Bahia – 1975–2010

Período	Agropecuária	Indústria	Serviços	Acumulada (%)
1975–1986	29,9	156,4	98,9	92,0
1986–1992	-5,3	-7,1	12,5	0,9
1992–2000	19,7	18,0	25,8	22,8
2000–2010 (1)	77,2	43,8	42,9	48,2
1975–2010 (1)	160,8	304,3	302,3	252,7

Fonte: SEI/Coref.

(1) Dados sujeitos a retificação.

## PERÍODO I (1975–1986): TRANSFORMAÇÕES ESTRUTURAIS E CRESCIMENTO ACELERADO — A ERA DO POLO PETROQUÍMICO

O período de 1975 até 1986 teve como característica principal a transformação estrutural do PIB da Bahia, que deixou de ter como carro-chefe a agropecuária e passou a ser impulsionado pela indústria (Tabela 3). A taxa média de crescimento do PIB nesse período foi de 6,1%, sobretudo em função da elevada expansão do setor industrial baiano, que apresentou taxa de crescimento de aproximadamente 9%.

Esse processo teve origem em meados dos anos 1950, embora, até o início dos anos 1970, a estrutura produtiva da economia baiana ainda estivesse fundada no setor primário-exportador, que se complementava com a economia de subsistência praticada em quase todas as suas regiões. Durante décadas, essa dinâmica foi coman-

dada pela cultura do cacau, que era o principal produto agrícola estadual e o seu maior gerador de divisas.

Contudo, parte da renda gerada pela cacauicultura foi alocada no próprio setor, sendo o restante canalizada para consumo ou investimentos fora do estado, principalmente em imóveis e viagens ao exterior (GUERRA; TEIXEIRA, 2000). Esse setor, por sua vez, devido às suas características estruturais e falta de visão empresarial daqueles que eram responsáveis pela produção, foi incapaz de irradiar seu dinamismo para a economia baiana como um todo. Somente a partir dos anos 1970, com o avanço da industrialização, a estrutura produtiva começou a mudar e a perder sua feição agroexportadora. Spinola (2009, p. 490) assim caracterizou esse período:

Alguns fatores, a seguir comentados, podem ser apontados como principais para o desenvolvimento desse processo. Em primeiro lugar, as políticas macroeconômicas adotadas no país a partir da década de 1930, que alteraram profundamente a divisão nacional do trabalho no Brasil. O principal projeto era o de substituições de importações, e é a partir da sua implantação, juntamente com a do processo de desconcentração da economia — promovido pelo governo federal e incentivado pelos estados periféricos, dentre eles a Bahia, para reduzir desequilíbrios regionais — que, finalmente, nos anos 1970, a Bahia se insere na matriz industrial brasileira, com a chamada “especialização regional”. Tal especialização levou o estado a voltar-se para uma industrialização centrada no setor químico, especialmente na petroquímica, e na metalurgia.

Ainda no âmbito de medidas macroeconômicas, é importante salientar os incentivos fiscais e financeiros criados pelo governo federal para atrair investimentos para outras regiões brasileiras que não o Centro-Sul. Entre esses se registra o sistema de incentivos fiscais 34/18/Finor, que beneficiou o pro-

cesso de reestruturação da dinâmica econômica da Região Nordeste, observando-se que tais incentivos foram, na maioria, alocados no estado da Bahia. Isso se deu pela proximidade da Bahia em relação ao Centro-Sul, e pelo fato de a produção nacional não oferecer alguns insumos básicos demandados pela indústria de transformação do Sudeste. Entre os fatores sistêmicos da competitividade, a Bahia contava ainda com as vantagens de ser, à época, a maior produtora de petróleo do país e de já possuir uma refinaria, a Landulpho Alves (RLAM), situada no município de São Francisco do Conde.

Em relação ao poder local, foi montada uma explícita política industrial, setorial e regional. Além de participar diretamente de alguns empreendimentos, com estudos, investimentos e infraestrutura, o governo estadual concedeu um amplo conjunto de incentivos fiscais e financeiros, o que possibilitou ao capital privado reduzir drasticamente o risco de sua participação no processo produtivo e garantiu vantagens comparativas à Bahia em relação aos demais estados do Nordeste.

Em decorrência das medidas acima descritas, vários projetos foram implantados, destacando-se os localizados no Centro Industrial de Aratu (CIA), nos distritos industriais do interior do estado e no Complexo Petroquímico de Camaçari (Copec).

**Tabela 3**  
**Estrutura setorial do Produto Interno Bruto**  
**Bahia – 1960–2010**

(%)

Anos	Agropecuária	Indústria	Serviços
1960	40,0	12,0	48,0
1975	30,7	27,5	41,8
1986	18,2	43,2	38,6
1992	9,7	36,3	54,0
2000	8,8	28,9	62,3
2010 <sup>(1)</sup>	8,6	32,2	59,2

Fonte: SEI/Coref.  
(1) Dados sujeitos a retificação.

Essas alterações estruturais na economia baiana incrementaram fortemente seu PIB. Em termos de taxas de crescimento real deste, a Bahia superou o Nordeste e o Brasil ao longo da

década de 1970. No período entre 1975 e 1986, a indústria cresceu acumuladamente 156,4%, a agricultura, 30%, o comércio, 117% e as comunicações, 1.383%. Esse crescimento fez com que a economia baiana aumentasse sua participação na economia nacional — de menos de 4% em 1975 para 4,9% em 1985 — e contribuiu de forma positiva para a expansão do setor terciário da economia (em média 7,6% ao ano), particularmente na RMS.

É importante destacar que a consolidação da indústria de transformação no processo de desenvolvimento econômico estadual, na primeira metade da década de 1980, ocorreu num período de grande recessão e crise da economia brasileira, da qual poucos estados lograram escapar. A Bahia, exatamente pelo avanço da sua indústria, estava entre estes, ou seja, apresentou, malgrado a crise, crescimento do nível de atividade econômica.

Nos anos 1980, inicia-se uma política de desvalorização cambial que torna caros os produtos importados. Esses fatores macroeconômicos fizeram com que aumentasse a demanda, por parte das indústrias instaladas no Centro-Sul, pelos petroquímicos produzidos na Bahia.

Apesar de a economia ter-se concentrado fortemente, principalmente na RMS, outras áreas do interior do estado também apresentaram significativo crescimento no final da década de 1970. Entre os destaques tem-se: produção de feijão e cenoura na região de Irecê; expansão do polo cafeeiro na Chapada Diamantina; extração de minérios em determinadas áreas do estado (Carajá Metais etc.); rápida ocupação do Vale do Iuiú (pecuária e algodão) e desenvolvimento de regiões como o extremo-sul, com a extração de madeira.

## PERÍODO II (1986–1992): INFLEXÃO E CRISE

A partir da segunda metade dos anos 1980, o vigoroso crescimento ocorrido entre 1975 e 1985 sofre um forte processo de inflexão. Entre 1986 e

1992, o ritmo de crescimento do PIB cai de 6,1% ao ano para aproximadamente 0,1%.

Em dez anos, ou seja, de 1975 a 1986, o PIB baiano, sob o efeito do Polo Petroquímico de Camaçari, cresceu 92% acumuladamente. Entretanto, no período subsequente, entre 1986 e 1992, o crescimento acumulado foi de apenas 0,9%. Em que pese a diferença quantitativa dos anos entre os dois períodos, essa comparação tem como único objetivo salientar que, entre 1986 e 1992, a economia baiana praticamente se estagnou.

O Gráfico 1 evidencia claramente esse processo. Entre 1986 e 1992, o cenário apresentado foi de recessão, com variação negativa do nível de atividade nos três últimos anos desse período.

Os fatores que explicam essa crise podem ser encadeados da seguinte forma:

- a crise da economia nacional nos anos 1980 (a chamada década perdida), capitaneada pela crise fiscal e financeira do Brasil, levou à falência o modelo anterior, no qual o Estado era o motor da acumulação capitalista e sob o qual se pautou o crescimento da economia baiana entre 1975 e 1986. O endividamento interno e externo do Estado inviabilizou os investimentos projetados e a manutenção da acumulação capitalista, na forma até então vigente;
- a queda no ritmo de crescimento da economia ocasionou altas taxas de inflação, índices crescentes de desemprego e elevação das taxas de juros, o que desencadeou a chamada ciranda financeira e teve, portanto, efeitos negativos diretos na demanda agregada da economia brasileira, principalmente no consumo das famílias e nos gastos do governo;
- deu-se um redirecionamento da economia brasileira para o mercado externo: incentivavam-se assim as exportações, que geravam divisas, garantiam o fechamento do balanço de pagamentos e mantinham o nível da atividade econômica.

Os efeitos dessa crise para o estado da Bahia foram altamente negativos, podendo-se destacar alguns deles como os mais graves:

- foram paralisados os investimentos previstos para o polo de Camaçari e, assim, não foram geradas cadeias produtivas, a terceira geração da petroquímica. Dessa forma, a economia baiana permaneceu apenas como produtora de bens intermediários, e o complexo petroquímico não recebeu novos investimentos;
- diminuiu o ritmo de crescimento da produção da indústria química baiana, tendo este segmento, nos anos de 1988, 1990 e 1991, apresentado taxas negativas, de 3,6%, 6,8% e 7,6%, respectivamente. Pelo elevado peso que a indústria química tem na estrutura do segmento industrial baiano, os reflexos negativos sobre o PIB foram inevitáveis;
- foi gerada, com a paralisação do processo de investimentos, uma economia duplamente concentrada na formação do PIB: na agricultura, o cacau, em crise, continuava a ser o principal produto de exportação. Na indústria, deu-se uma elevada concentração em torno do gênero químico. Em termos macroeconômicos, a geração espacial da renda concentrou-se na RMS e no litoral, principalmente na área de influência dos municípios de Ilhéus e Itabuna;
- cresceu a taxa de desemprego na RMS, consequência da forte migração — em parte derivada do fato de a Bahia possuir uma população rural muito grande (ainda hoje a maior do país em termos absolutos e vivendo de forma precária no semiárido) — para essa região, atraída pelo polo. Esse processo fez de Salvador a terceira mais populosa cidade do país, com a uma das maiores taxa de desemprego dentre as cidades estudadas pelos institutos de pesquisas brasileiros;
- finalmente, identifica-se um último efeito, que se manifestou em meados dos anos 1980, de-

corrente da reestruturação produtiva mundial: a crise nos produtos tradicionais de exportação da agricultura baiana. A partir desse período, registraram-se sucessivas quedas nos preços internacionais dessas *commodities*, resultantes do crescimento da sua oferta mundial, com a entrada, no mercado, de novos países produtores, com menores custos médios e maiores rendimentos por hectare. Dentre os produtos baianos cujos preços caíram, citam-se o cacau — que também foi atingido pela grave doença conhecida como vassoura-de-bruxa —, a mamona, o sisal, o fumo, o café e o algodão. O forte declínio do cacau, principal cultura agrícola do estado na segunda metade dos anos 1980, ocorre sem que outra lavoura o substitua de imediato.

Assim, esse período, apesar de se caracterizar como uma fase recessiva, é também aquele em que se verificam a diversificação e a interiorização da sua dinâmica, a saber: ocupação dos cerrados com a produção de grãos, tendo na soja seu carro-chefe; desenvolvimento de projetos de irrigação, principalmente na região de Juazeiro, com a produção de frutas para exportação e o cultivo de hortifrutis — laranja no Litoral Norte e especiarias no Recôncavo Sul; afirmação da produção de papel e celulose no extremo-sul; florescimento do turismo, na faixa litorânea, com destaque para a região de Porto Seguro e o Litoral Norte; surgimento de novos empreendimentos do complexo agroindustrial, dinamizando e modernizando a produção agropecuária, dentre outros setores e processos com menor relevância. É importante salientar que esse processo só começaria a ter impacto sobre o PIB a partir dos anos 1990.

Em conclusão, esse período, diferentemente do anterior, é marcado por uma redução da participação do PIB baiano no nacional (de aproximadamente 5,0% em 1985 para 4,1% em 1992), em consequência de ter-se estagnado o ritmo de crescimento da economia do estado (no cotejo com o período anterior, 1975/1985) e de se terem expandido forte-

mente outras áreas no Brasil, como o Centro-Oeste, incentivadas pela produção pecuária e agroexportadora, principalmente de grãos.

### **PERÍODO III (ANOS 1990): RETOMADA DO CRESCIMENTO**

Como dito anteriormente, a transformação na configuração socioeconômica da Bahia tem início a partir de meados da década de 1970, com o fortalecimento do cinturão industrial da RMS, particularmente com a entrada em operação do Pólo Petroquímico de Camaçari.

A expansão da economia baiana, alicerçada no desempenho industrial — principalmente com o incremento nas atividades da indústria de transformação e da construção civil, esta última grande geradora de emprego e renda — acontece principalmente no período após o II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) e prossegue até meados dos anos 1980, momento em que a crise que atingia a economia brasileira começa a afetar o desempenho baiano: registram-se, entre o final dos anos 1980 e o começo de 1990, taxas de crescimento mais modestas. Apesar disso, a Bahia foi um dos estados de melhor desempenho econômico naquela que é considerada a década perdida da economia brasileira.

O período compreendido entre 1992 e 2000 tem algumas características marcantes, como:

- crescimento econômico acompanhando a média nacional;
- consolidação e ampliação da indústria montada no primeiro período, ou seja, petroquímica e metalurgia;
- consolidação de setores que se beneficiaram com a política nacional de incentivo às exportações e que tiveram vantagens comparativas no estado, a exemplo da silvicultura, da produção de papel e celulose, dos frutos e grãos;
- alcance, pela agricultura, de um novo patamar de produção, com base na política nacional de



incentivo às exportações iniciada no segundo período;

- esgotamento dos produtos tradicionais, a exemplo do fumo, e esboço de recuperação dos níveis de produção de outros, graças às políticas dos governos estadual e federal;
- surgimento de novos setores industriais, notadamente de bens finais, portadores de mudanças futuras na estrutura do estado e promotores de sua inserção na divisão nacional do trabalho;
- maior preocupação com o turismo local, que passa a operar em um patamar mais elevado, a partir de investimentos do governo estadual e de programas nacionais com parceiros internacionais, a exemplo do Programa de Desenvolvimento do Turismo (Prodetur).

O crescimento médio do PIB baiano correspondeu a 2,6% ao ano ou, em taxa acumulada, a 22,8%, no período de 1992 a 2000. Os setores agropecuário e industrial cresceram no mesmo patamar: 2,3% e 2,1%, respectivamente. Outros segmentos, como o comércio e comunicação, foram de grande destaque nesse período, alcançando um crescimento acumulado de 28,3% e 255,7% respectivamente.

## NOVO CENÁRIO NACIONAL

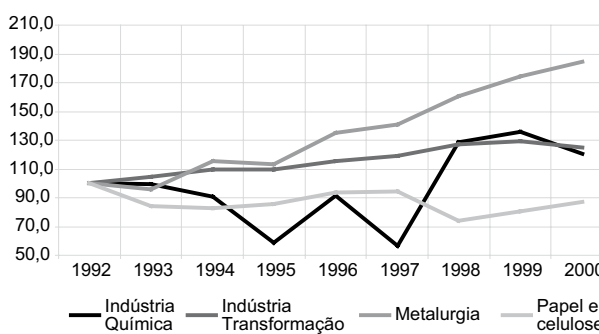
A mudança na política econômica nacional, o Plano Real, a abertura do mercado brasileiro e a reestruturação do governo estadual fizeram a economia voltar a crescer. Abriu-se um novo período de investimentos produtivos e a perspectiva de outro ciclo sustentado de crescimento, agora menos concentrado.

Antes de tudo, verifica-se um forte crescimento do comércio e do consumo nos primeiros três anos do Plano Real, em função da estabilidade econômica e das facilidades de financiamento. Esse processo beneficiou mais fortemente as classes

menos favorecidas, que representam a maioria da população baiana.

Em segundo lugar, ocorreu uma reestruturação dos principais setores do parque industrial baiano, que, como se sabe, é ainda pouco diversificado e concentra-se em setores internacionalmente competitivos: química e petroquímica, mineração e metalurgia, além de papel e celulose. A partir de 1994, além da celulose, a duplicação da RLAM e da Central de Matérias-primas do Polo Petroquímico de Camaçari fizeram a produção voltar a crescer e, em consequência, fez crescer também o PIB estadual. Cabe ainda ressaltar o bom desempenho da indústria metalúrgica e a consolidação dos investimentos realizados na indústria de papel e celulose no sul do estado, que resultaram em elevados crescimentos desses segmentos no referido período, como mostra o Gráfico 2.

Outro importante fator a ser destacado é que, somente em meados dos anos 1990, o processo



**Gráfico 2**  
Produção física industrial, principais atividades  
Bahia – 1992–2000

Fonte: IBGE–PIM-PF.

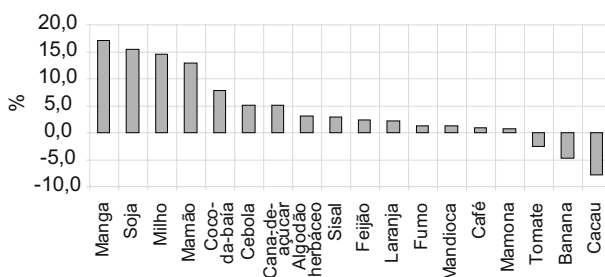
de diversificação da produção, ocorrido na agricultura baiana a partir de fins dos anos 1980, como descrito anteriormente, começa a influenciar e a determinar a formação do valor agregado agrícola e, conseqüentemente, do PIB baiano. Como mostra a Tabela 4, entre os anos de 1985 e 2000 dá-se uma profunda transformação na agricultura, com perda significativa da participação do cacau na formação do valor bruto da produção, contribuindo com apenas 5,9% em 2000.

**Tabela 4**  
Participação dos principais produtos agrícolas, segundo o valor bruto da produção Bahia – 1985/2000

Posição/Ano	2000	%	1985	%
1º	Mandioca	16,2	Cacau	36,2
2º	Cana-de-açúcar	15,3	Mandioca	10,7
3º	Soja	10,7	Café	9,2
4º	Feijão	7,6	Feijão	7,1
5º	Café	5,9	Mamão	4,4
6º	Milho	5,9	Algodão herbáceo	4,4
7º	Cacau	5,9	Cana-de-açúcar	4,1
8º	Mamão	4,2	Soja	3,3
9º	Coco-da-baía	4,0	Milho	3,2
10º	Manga	3,5	Mamona	2,9
	Outros	20,9	Outros	14,4
	<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>Total</b>	<b>100,0</b>

Fontes: SEI; IBGE.

É ainda nesse período que a crise dos produtos agrícolas tradicionais, como o cacau, parece chegar ao pior resultado já registrado pelas pesquisas do IBGE, como pode ser observado no Gráfico 3.



**Gráfico 3**  
Taxa média anual de crescimento dos principais produtos agrícolas – Bahia – 1992–2000

Fonte: IBGE-PAM.

No que diz respeito ao comércio exterior (Tabela 5), a competitividade da economia baiana fica evidente ao se verificar o significativo incremento do valor das exportações baianas, da ordem de quase 50% entre 1991 e 1998, apesar das dificuldades com que se defrontaram as exportações brasileiras no período. A corrente de comércio (exportação + importação) cresce mais de 50%.

**Tabela 5**  
Balança comercial – Bahia – 1992–2000  
(em US\$ bilhões – FOB)

Anos	Exportações	Importações	Saldos	Corrente de comércio
1992	1,491	534	957	2,025
1993	1,450	615	835	2,065
1994	1,721	753	968	2,474
1995	1,919	1,208	711	3,127
1996	1,846	1,343	503	3,189
1997	1,868	1,590	278	3,458
1998	1,829	1,500	329	3,289
1999	1,581	1,467	114	3,048
2000	1,943	2,256	-313	4,199

Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior/Secretaria de Comércio Exterior (MDIC/Secex).

Na esfera governamental, a Bahia passou por um processo de reforma do estado desde 1991 e promoveu um ajuste administrativo, fiscal e financeiro. Os primeiros resultados foram o equilíbrio das finanças públicas estaduais — o que levou à recuperação do crédito público nacional e internacional — e o fato de o estado passar a ter capacidade de gerar poupança interna e externa, abrindo assim a possibilidade de investimentos e de contar com programas de incentivos fiscais e financeiros.

Em conjunto, esses fatores viabilizaram múltiplos investimentos privados em novas áreas da atividade econômica, a exemplo dos segmentos industriais de bens de consumo populares, automobilístico, cerâmico e madeireiro/moveleiro, turístico etc. Esse movimento contribuiu para a expansão e a diversificação da economia, proporcionando uma maior integração industrial, com a abertura de novos horizontes que indicam um novo ciclo de crescimento.

Em suma, é possível afirmar que, do ponto de vista da evolução do PIB, esse período se constituiu no momento histórico em que foram lançadas as bases para um novo ciclo de expansão do PIB da Bahia e para que se reestruturasse a composição desse indicador, sobretudo no que concerne ao peso que aí têm a agropecuária e a indústria.

## PERÍODO IV (2000–2010): MANUTENÇÃO DO CRESCIMENTO E CONSOLIDAÇÃO INDUSTRIAL

A partir do ano 2000 começam a ser observadas mudanças na estrutura produtiva do estado da Bahia oriundas de dois fatores principais: 1) a austera política macroeconômica colocada em prática pelo governo federal, priorizando a proteção da moeda contra desvalorizações e buscando uma meta inflacionária baixa. A partir do controle da taxa de juros, a política econômica do Brasil priorizou o curto prazo, pondo fim ao projeto nacional desenvolvimentista. Esse fato tem grande relevância para a análise da evolução do PIB, pois, como já mencionado, a Bahia, como unidade da Federação brasileira, passou por grandes problemas nos setores demandantes de recursos (atrelados ao crédito de longo prazo, praticamente inexistente no período 2000–2003). Essa conjuntura prejudicou muito o desempenho do setor de serviços baianos e limitou seu crescimento nos primeiros anos da década; 2) a política de atração de indústrias, que se consolidou no estado com uma montadora de veículos e seus sistemistas, grandes geradores de valor agregado, e outras tantas indústrias calçadistas, grandes geradoras de emprego.

O empreendimento do Complexo Amazon trouxe uma unidade da Ford para a Bahia, acarretando efeitos multiplicadores para a economia estadual. Em decorrência desse processo, vários sistemistas, inclusive de outros países, vieram para a Bahia e começaram a consolidar a indústria automobilística no estado. A despeito disso, a “baianização” dos veículos<sup>3</sup> ainda é pequena, tal qual o montante de

<sup>3</sup> Segundo dados da Associação dos Usuários de Portos da Bahia (Usuport) (2010), a quantidade de componentes (peças e assessorios) fabricados diretamente no complexo automotivo da Bahia atinge aproximadamente 76%. Apesar disso, o motor, item de mais alto valor agregado de um carro, continua sendo importado da fábrica de São Paulo. Assim, considera-se pequena a “baianização”, ao se tomar como base a análise do valor adicionado pelas peças e assessorios dos automóveis, e não o número de componentes efetivamente produzidos na Bahia.

empregos diretos gerados vis-à-vis o montante dos investimentos, devido a grandes recursos tecnológicos utilizados na produção (pouco mais de oito mil empregos diretos para um investimento superior a U\$ 2 bilhões).

### O empreendimento do Complexo Amazon trouxe uma unidade da Ford para a Bahia, acarretando efeitos multiplicadores para a economia estadual

A reformulação das atividades industriais baianas, como parte de um plano de diversificação produtiva, alcançou maior impulso a partir de 2001 com o lançamento

do Desenvolve, uma política de atração de investimentos para estimular fluxos de produção e renda no estado. Segundo dados da Secretaria de Indústria e Comércio e Mineração do Estado (2009), foram realizados na Bahia, no período 2000–2009, mais de R\$ 42 bilhões em investimentos industriais, responsáveis por aproximadamente 160 mil empregos diretos (Tabela 6). Destaque-se o fato de que 80% desses investimentos foram destinados à implantação de novas plantas industriais no estado, sendo 20% destinados à reativação de plantas já existentes. Desta forma, vieram para a Bahia, entre 2000 e 2010, indústrias de diversas áreas, atraídas pelas isenções fiscais. Destacam-se, seja pelo valor do investimento, seja pela elevada geração de emprego e valor agregado: a Ford e seus sistemistas de produção, a Veracel Celulose, atualmente maior produtora de celulose do mundo, a Monsanto, com a produção de fertilizantes, e diversas indústrias calçadistas, grandes geradoras de empregos. O destaque deste último empreendimento se deve ao fato de ele ter permitido uma interiorização pelo território baiano, ainda que de maneira pouco desconcentrada.

O PIB da Bahia alcançou, nesse período, uma taxa média de 4,0% de crescimento, acumulando 48,2%. Ainda em relação à taxa acumulada, os grandes destaques ficaram por conta da agropecuária (77,2%), da indústria de transformação (60,3%) e, em menor fôlego, do setor de serviços (42,9%). Em 2004, a economia baiana apresentou um crescimento de 9,6%, (segunda maior taxa nos 35 anos considerados para efeito desta análise).

Como resposta desse desempenho econômico, a participação da Bahia na economia nacional ficou situada em torno de 4,2% ao longo do período 2000–2008 (sem nenhuma grande oscilação nesse intervalo). Entretanto, conforme observado na Tabela 3, não houve muita modificação na estrutura produtiva do estado, o que indica que, ape-

sar de numerosos, esses investimentos não foram capazes de adensar e nem diversificar a matriz industrial da Bahia. Foram importantes para elevar o dinamismo econômico interno, mas não conseguiram promover modificações semelhantes às verificadas na década de 1970 com o advento do Polo Petroquímico de Camaçari.

**Tabela 6**  
Investimentos industriais realizados no estado, por atividade econômica – Bahia – 2000–2010

Atividade econômica	Volume (R\$ 1,00)	Nº empresas	Empregos diretos
Agroindústria	5.041.000	1	30
Alimentos e bebidas	2.251.095.095	136	29.724
Artefatos de couro e calçados	871.283.252	80	41.419
Borracha e plástico	2.061.448.844	108	12.022
Construção	807.000.000	4	1.800
Edição, impressão e gravações	8.500.000	1	56
Eletricidade, gás e água quente	1.551.086.000	7	343
Equip. médicos, ópticos, de automação e precisão	35.446.491	8	1.685
Ext. de minerais não metálicos	20.000.000	1	20
Ext. de petróleo e serviços correlatos	93.400.000	2	-
Fab. e montagem de veículos automotores	3.515.000.000	1	5.000
Fumo	13.974.260	3	280
Máq. escritório e equip. informática	159.386.308	52	3.136
Máq. aparelhos e materiais elétricos	59.720.000	5	880
Máq. e equipamentos	436.246.586	21	3.546
Mat. eletrônico e equip. de comunicações	169.685.470	23	4.866
Metalurgia básica	891.064.463	18	1.594
Minerais não metálicos	628.142.599	40	5.627
Móveis e indústrias diversas	338.336.756	34	11.512
Outros	2.480.000	1	52
Outros equip. de transporte	16.940.370	12	587
Papel e celulose	19.185.031.499	28	14.411
Peças e acessórios veículos automotores	463.079.726	19	2.414
Pesca, aquicultura	45.500.000	2	3.100
Petróleo e derivados	25.034.860	6	418
Produtos de madeira	459.175.464	6	399
Produtos de metal – exclusive máq. e equip.	463.710.423	25	1.720
Produtos químicos	7.225.023.663	120	6.759
Reciclagem	38.154.500	8	313
Têxtil	779.294.742	33	6.077
Vestuário e acessórios	91.883.339	13	3.892
<b>Total</b>	<b>42.711.165.710</b>	<b>818</b>	<b>163.682</b>

Fonte: Secretaria da Indústria, Comércio e Mineração (SICM).

Elaboração: SICM/Coordenação de Incentivos (Coinc).

Nota: dados preliminares, sujeitos a alteração. Coletados até 30.12.2009.

O incentivo fiscal, no caso baiano, foi uma espécie de contrapartida oferecida pelo governo da Bahia para compensar o seu atraso econômico e social, bem como sua distância dos mercados consumidores e a deficiente infraestrutura de transportes, condições decisivas para a tomada de decisões na alocação do capital industrial. Seu papel no funcionamento do organismo econômico foi o de impulsionar fatores preexistentes que não se mostraram suficientes para que uma determinada iniciativa optasse pela economia baiana, que secularmente foi deixada à margem pelo capitalismo mundial.

A principal estratégia adotada pelos estados periféricos — entre eles, a Bahia — foi a utilização de um clássico preceito da economia internacional, baseado na teoria econômica de David Ricardo. Para inserir o estado da Bahia em um contexto de maior participação econômica, seria necessário torná-lo mais competitivo aos anseios da nova lógica global do capitalismo (RICARDO, 1982). Para isso era preciso compensar seu relativo atraso econômico em relação aos possíveis destinos de investimentos no país.

Os programas setoriais criados pelo governo do estado tinham como objetivo atrair investimentos industriais capazes de criar uma nova dinâmica na economia baiana, “endogeneizando” o desenvolvimento e criando cadeias produtivas capazes de gerar efeitos multiplicadores para toda a economia. A vantagem comparativa da Bahia em relação aos demais centros econômicos do Brasil foi baseada no menor custo de produção para as empresas que pelo estado mostrassem interesse em direcionar os seus capitais produtivos.

Apesar desses esforços, a diversificação do parque industrial, bem como a sua interiorização, foi bastante tímida. Excetuada a atração da indústria automobilística, que tem elevada geração de valor agregado, e da produção de celulose, não houve grande alteração na composição da indústria de transformação, com a indústria química

continuando a representar aproximadamente 50% de toda a produção industrial baiana em 2009. Mesmo assim, observa-se, a partir da leitura das informações do PIB municipal, que essa estratégia de industrialização contribuiu para diminuir a concentração econômica espacial, com ganho de participação no PIB para os municípios fora da região metropolitana, no período compreendido entre 1999 e 2007. Pessoti e outros (2009, p.1) fizeram a seguinte afirmação em um artigo no qual analisaram os dados do PIB dos municípios baianos para o período supracitado:

A Bahia, nos últimos anos, tem passado por um processo de desconcentração espacial da sua atividade produtiva. Essa desconcentração pode ser percebida através da análise do Produto Interno Bruto (PIB) dos municípios baianos, que revelou, em 2007, um ganho de participação para os municípios fora da Região Metropolitana de Salvador. Nos últimos anos, a estrutura produtiva baiana tem se caracterizado pelo redirecionamento de parte da estrutura industrial para vários municípios e diversas regiões do estado; com relação à produção agrícola, esse redirecionamento voltou-se basicamente para os municípios da região oeste. Nesse sentido, os números divulgados pela Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI, 2009) evidenciam uma desconcentração espacial da atividade econômica da Região Metropolitana de Salvador que, em 1999, era responsável por aproximadamente 46,7% do PIB da Bahia e passou, em 2007, a representar 41,7% do total das riquezas produzidas pelo estado. No entanto, é importante salientar que, apesar dessa leve desconcentração, a Bahia ainda se caracteriza pela existência de áreas com baixa capacidade de geração de renda e que dependem, em grande parte, da atuação do poder público.



Embora a desconcentração aconteça com o aumento da relevância econômica de alguns municípios na agregação de valor ao PIB da Bahia, não se pode esquecer que a insuficiência de infraestrutura no interior do estado e os custos de escoamento da produção naturalmente determinam uma concentração de atividades no entorno da RMS, em função das economias de aglomeração. Essa concentração espacial e setorial da economia baiana também se reflete na dinâmica do comércio exterior do estado. Cinco produtos principais foram responsáveis por 71% das exportações baianas em 2010, conforme Tabela 7. Se a política industrial que vigorou na Bahia entre 2000 e 2010 tinha como objetivo a diversificação e a dinamização da economia, pode-se concluir que tais resultados fi-

caram bastante aquém em relação ao montante de incentivos fiscais que foi concedido e que aumentou a vocação petroquímica do estado.

Cabe salientar que nem só do desempenho industrial dependeu a economia baiana para o crescimento do PIB ao longo dos anos 2000. É importante destacar a grande expansão das fronteiras agrícolas do estado, principalmente na região oeste, onde o agronegócio tem dinamizado um grande número de municípios, entre eles, Luís Eduardo Magalhães, Barreiras e São Desidério que, no período 2007–2008, se transformou no maior PIB agrícola do país. De acordo com os dados da Tabela 2, apesar do grande impulso da indústria de transformação, em volume de crescimento foi o setor agropecuário aquele que acumulou maior crescimento entre

**Tabela 7**  
**Exportações baianas, principais segmentos – 2009/2010**

Segmento	Valores (US\$ 1000 FOB)		Variação	Participação
	2009	2010	%	%
Químicos e petroquímicos	1.333.896	1.748.595	31,1	19,7
Papel e celulose	1.283.567	1.674.853	30,5	18,8
Petróleo e derivados	775.676	1.349.983	74,0	15,2
Soja e derivados	968.635	927.637	-4,2	10,4
Metalúrgicos	623.057	641.675	3,0	7,2
Automotivo	416.577	545.344	30,9	6,1
Minerais	271.469	340.897	25,6	3,8
Cacau e derivados	234.193	296.245	26,5	3,3
Algodão e seus subprodutos	216.217	291.886	35,0	3,3
Borracha e suas obras	186.362	223.645	20,0	2,5
Café e especiarias	116.626	133.587	14,5	1,5
Frutas e suas preparações	114.766	132.349	15,3	1,5
Couros e peles	86.594	109.350	26,3	1,2
Calçados e suas partes	74.009	93.863	26,8	1,1
Máqs., apars. e mat. elétricos	44.315	78.471	77,1	0,9
Sisal e derivados	69.748	65.671	-5,8	0,7
Fumo e derivados	20.973	26.332	25,6	0,3
Móveis e semelhantes	12.566	13.123	4,4	0,1
Demais segmentos	161.554	192.511	19,2	2,2
<b>Total</b>	<b>7.010.800</b>	<b>8.886.017</b>	<b>26,75</b>	<b>100,00</b>

Fonte: MDIC/Secex.

Elaboração: SEI.

Nota: Dados coletados em 10/01/2011.

2000 e 2010<sup>4</sup> — apesar de reduzida participação na composição do PIB do estado.

Além disso, a melhoria da distribuição de renda do país (comprovada pelos dados da PNAD de 2009), aliada ao crescimento do emprego formal, dos processos de transferência de renda, da expansão do crédito e da estabilidade macroeconômica, foi fundamental para o desempenho do setor de serviços, particularmente o comércio, que apresentou uma grande expansão, entre 2000 e 2010, de aproximadamente 4%.

Em 2010, até mesmo pela insuficiência de demanda no ano imediatamente anterior (base deprimida de comparação), a economia baiana voltou a apresentar uma grande expansão no PIB, de aproximadamente 7,1%. O setor industrial novamente retomava a dianteira do crescimento econômico estadual com uma taxa de crescimento de aproximadamente 9%. A economia baiana completava assim a primeira década do século XXI, com os mesmos problemas do século passado: baixa diversificação produtiva e completamente dependente de uma dinâmica exógena — talvez não mais espasmódica, como analisado por Guerra e Teixeira, 2001, mas com a mesma estratégia econômica pautada na atração de investimentos industriais que adensassem e diversificassem sua matriz industrial.

Apesar de a Bahia ter uma política ativa de atração de indústrias, criando vantagens econômicas comparativas, é limitada a sua participação no estabelecimento de diretrizes da política macroeconômica, que são determinadas pelo governo federal. A evolução do PIB na Bahia dependeu, depende e vai continuar a depender da situação prevalecente na conjuntura internacional e nacional, sendo este indicador muito sensível às mudanças na política de governo.

<sup>4</sup> O crescimento do setor agropecuário não foi induzido por nenhuma estratégia de política econômica, mas pelo aumento da produção e da área plantada no estado. A estratégia induzida de crescimento econômico foi a atração de investimentos industriais por meio das isenções fiscais. Conforme analisa Pessoti (2008, p. 192), “o argumento usualmente utilizado era o de diversificar, adensar e espacializar o parque industrial da Bahia, como alternativa de desenvolvimento econômico”. A principal estratégia econômica entre 2000 e 2006 certamente foram os programas setoriais de política industrial regional.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como pode ser observado, a economia baiana passou por diferentes ciclos de crescimento do PIB. No primeiro deles (1975-1986), a atividade industrial, principalmente derivada da indústria de transformação e da construção civil, foi a grande responsável pelo resultado do PIB. Dentro da estratégia de desenvolvimento regional oriunda do II PND, houve a consolidação de um polo petroquímico, complementar às indústrias instaladas no eixo Sul-Sudeste do país. A forma como se deu o processo de industrialização do estado da Bahia impulsionou também o setor de serviços, atraindo milhares de trabalhadores para a RMS. Tanto assim que, mesmo com a pujança do crescimento industrial, como se observa na Tabela 1, o setor de serviços detinha a predominância na geração de valor agregado.

Com o esgotamento do modelo de substituição das importações e o fim da estratégia de crescimento para dentro, houve uma crise sem precedentes na história econômica recente do Brasil, resultando em um período de estagnação econômica e crise fiscal e financeira do estado, combinadas com altas taxas de inflação. Mesmo que tardiamente em relação a outros estados do Brasil, essa situação desaqueceu a economia baiana altamente especializada na produção de intermediários voltados para o abastecimento das indústrias do Sudeste do país. Como se não bastasse, houve o esgotamento de tradicionais produtos agrícolas baianos (como o cacau, fortemente prejudicado pela praga da vassoura-de-bruxa, e a quase estagnação na produção de fumo do recôncavo). Com a diminuição da atividade industrial, aumentou o desemprego, concentrado principalmente na RMS, e praticamente cessaram os investimentos para o estado da Bahia. No período 1986–1992, a economia baiana cresceu apenas 0,1% em média, conforme a Tabela 1.

O período 1992-2000 se caracteriza por uma maior diversificação produtiva e interiorização da produção ao largo do território baiano (processo que começou no final da década de 1980 e início dos anos

1990 e ganha impulso a partir de então). A entrada em vigor do Plano Real (julho 1994) foi acompanhada por uma ausência total de um plano nacional desenvolvimentista e uma “obsessão” pelo controle inflacionário, a custas da valorização cambial e de elevadas taxas de juros (fato que se intensificou muito a partir dos anos 2000). Essa situação fez com que aumentasse a necessidade da intervenção das políticas estaduais, capazes de dinamizar a economia e promover uma atenuação do desemprego.

Não houve, nesse período, um setor líder na expansão do PIB. Como se observa na Tabela 1, agropecuária, indústria e serviços cresceram aproximadamente 3% em média, entre 1992 e 2000, mesma tendência, em que pese a tautologia, seguida pelo PIB (2,6%). Apesar da conjuntura nacional desfavorável, o setor de serviços permanecia, até essa época, como o mais importante na geração de valor agregado do PIB estadual baiano.

A partir do ano 2000 iniciou-se um novo paradigma: a busca por novas indústrias, principalmente, através de isenções fiscais. Apoiado nessa estratégia, um grande aporte de investimentos industriais surgiu para tentar diversificar a matriz produtiva baiana. Vieram para a Bahia diversos segmentos, motivados por incentivos fiscais, estratégia industrial e ainda vantagens locacionais. Como demonstrado, em praticamente todos os anos (à exceção de 2007), as explicações sobre o desempenho da economia baiana respaldaram-se no desempenho do setor industrial, com especial referência à indústria de transformação. A partir de 2007, o grande *boom* verificado no setor da construção civil fez desse setor um dos principais vetores de crescimento do setor secundário da Bahia e, por conseguinte, do próprio PIB estadual.

Apesar de alterações recentes e do crescimento verificados na primeira década deste século, em relação à estrutura e ao modelo de desenvolvimento, observa-se apenas uma ligeira mudança no sentido de uma maior diversificação, tanto na agricultura como na indústria. Na primeira, apesar da crise de produtos tradicionais como fumo, sisal, cana-de-

açúcar e cacau, novos produtos e regiões surgem e o grau de concentração diminui de forma considerável. Até meados dos anos 80 do século 20, o cacau representava mais de 50% do valor bruto da produção do setor agrícola da Bahia; hoje este percentual é dividido entre seis produtos (mandioca, cana-de-açúcar, soja, feijão, café e milho).

Na indústria, além do fortalecimento da química e da extração de minerais — gás e petróleo —, observou-se o surgimento de celulose, grãos e frutas, reforçando o caráter primário exportador. A novidade foi o surgimento de um vetor para a produção de bens finais, como a indústria automotiva. No entanto, são indústrias intensivas em capital que geram concentração e baixo emprego por investimento. Assim, em que pese o recente movimento de atração de algumas indústrias de bens finais, a economia baiana é caracterizada por ser produtora de bens intermediários para o Sudeste do país e de *commodities* de exportação.

Por fim — e esperando-se ter alcançado o objetivo proposto inicialmente, qual seja o de mostrar os principais fatos que proporcionaram ou limitaram o crescimento econômico da Bahia entre 1975 e 2010 —, poder-se-ia dizer que descentralização federal, crise e recessão, retomada do crescimento e atração de investimentos industriais são as expressões que, respectivamente, melhor caracterizam cada um dos períodos aqui delimitados: 1975/1986, 1986/1992 e 1992/2000, 2000/2010.

## REFERÊNCIAS

- ASSOCIAÇÃO DOS USUÁRIOS DE PORTOS DA BAHIA. *Análise da cadeia produtiva da indústria automotiva da Bahia*. [Salvador]: USUPPORT, 2010. Disponível em: <<http://www.usupport.org.br>>. Acesso em: 10 dez.2010.
- BAHIA. Secretaria da Indústria Comércio e Mineração. *Investimentos industriais da Bahia no período 1999-2010*. Disponível em: <<http://www.sicm.ba.gov.br>>. Acesso em: 23 jun. 2010.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio. *Estatísticas do comércio exterior – DEPLA*. [Brasília]: MDIC, 2011. Disponível em: <<http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/index.php?area=5>>. Acesso em: 10 jan. 2011.

- CARVALHO JUNIOR, Cesar Vaz de; PESSOTI, Gustavo Casseb; PEREIRA, Ítalo Guanais Aguiar. Panorama da economia baiana sob a ótica do PIB – 1975/2000. In: SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. *Dez anos de economia baiana*. Salvador: SEI, 2002. p. 7-23. (Série estudos e pesquisas, 57).
- CONTAS REGIONAIS DO BRASIL 1985-2007. *Contas Nacionais*. Rio de Janeiro: IBGE, 2008. v. 18.
- CONTAS REGIONAIS DO BRASIL 2008. *Contas Nacionais*. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. v. 10.
- FIGUEIRÔA, E. S. B. ; PESSOTI, G. C. Reflexões da nova série de Contas Regionais do Brasil sobre o Produto Interno Bruto dos municípios baianos. *Conjuntura & Planejamento*, Salvador: SEI, v. 2, p. 54-61, 2008.
- GUERRA, Oswaldo; TEIXEIRA, Francisco. 50 anos de industrialização baiana: do enigma a uma dinâmica exógena e espasmódica. *Bahia Análise & Dados*, Salvador: SEI, v. 10, n. 1, jun. 2000. p. 87-98.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Pesquisa agrícola municipal*. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 12 abr. 2011.
- \_\_\_\_\_. *Pesquisa industrial mensal de produção física*. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 10 abr. 2011.
- LIMA, Carmen Lúcia Castro. Evolução do valor agregado do setor de comunicação no estado da Bahia entre 1976 e 2000: fatos relevantes. In: SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. *O PIB da Bahia 1975-2000: metodologia unificada e análises setoriais*. Salvador: SEI 2002. p.143-147. (Série estudos e pesquisas, 58).
- MENEZES, Vladson. O comportamento recente e os condicionantes da evolução da economia baiana In: BAHIA. Secretaria do Planejamento, Ciência e Tecnológica. *Tendências da economia baiana*. Salvador: SEPLANTEC, 2000. p. 23-56. (Série estudos estratégicos).
- PESSOTI, G. C. *Um estudo da política industrial da Bahia no período 1950-2005*. 2008. 215p. Dissertação (Mestrado)-Unifacs, Salvador, 2008.
- PESSOTI, G. C.; CARVALHO JUNIOR, C. V. ; PEREIRA, I. G. A. (Re)leitura da economia baiana pela ótica do PIB. *Bahia Análise & Dados*, Salvador: SEI, v. 16, p. 413-429, 2006.
- PESSOTI, Gustavo Casseb; SANTOS, João Paulo C; SILVA, Karina M<sup>a</sup>. das Graças Carneiro; PEREIRA, Simone Borges Medeiros. PIB municipal revela leve desconcentração espacial na economia baiana. *Conjuntura. & Planejamento*, Salvador: SEI, n.165, p.58-67, out./dez. 2009.
- RICARDO, David. *Princípios de economia política e tributação*. São Paulo: Abril Cultural, 1982. (Coleção Os Economistas).
- ROCHA, Ana Georgina et al. A agropecuária baiana: principais fatos do período 1975/2000. In: SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. *O PIB da Bahia 1975-2000: metodologia unificada e análises setoriais*. Salvador: SEI, 2002. p. 111-116. (Série estudos e pesquisas, 58).
- SILVA, Denis Veloso et al. Análise da economia baiana, de 2002 a 2007, sob o enfoque da nova série das contas regionais do Brasil. *Conjuntura & Planejamento*, Salvador: SEI, n. esp., p.28-53, jul./set. 2008.
- SPINOLA, Noelio Dantaslé. *A trilha perdida: caminhos e descaminhos do desenvolvimento baiano no século XX*. Salvador: Fapesb, 2009.
- SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. *PIB da Bahia*. Disponível em: <<http://www.sei.ba.gov.br>>. Acesso em: 13 maio 2011.

# Limites para uma dinâmica endógena na economia baiana

*Francisco Teixeira\**

*Oswaldo Guerra\*\**

*Sílvio Araújo\*\*\**

\* Doutor em Política de Ciência e Tecnologia pela University of Sussex, Inglaterra. Professor titular da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia (UFBA). teixeira@ufba.br

\*\* Doutor em Teoria Econômica pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Professor associado da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal da Bahia (UFBA). oguerra@ufba.br

\*\*\* Doutorando em Administração pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). suander@ufba.br

## Resumo

A trajetória da economia baiana tem sido marcada pela concentração econômica em termos setorial, empresarial e espacial, gerando fortes desigualdades entre os territórios do estado e, em consequência, muitos problemas sociais. Diante desse quadro, os diversos governos, desde meados da década de 1990, têm buscado reverter essa concentração, por meio de um conjunto de incentivos para a atração de empreendimentos em diversos segmentos (têxtil, calçados, eletrônico, transformação plástica, automobilística, autopeças etc.). Com a chegada desses empreendimentos, criou-se a expectativa de uma nova feição para a economia baiana, marcada pela diversificação e interiorização da indústria, a constituição de aglomerações produtivas que pudessem representar uma alternativa complementar às políticas de atração de investimentos exógenos, e o florescimento de micro, pequenas e médias empresas industriais. Apesar da ação governamental, os dados apresentados neste artigo indicam que a concentração econômica ainda continua acentuada, configurando vastos recortes do território do estado como desertos econômicos.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento local. Economia baiana. Aglomerações produtivas.

## Abstract

*The trajectory of the economy of the State of Bahia has been marked by economic concentration in terms of sectors, enterprises and space, generating strong inequalities between the territories of the State and, in consequence, many social problems. Given this context, various governments, since the mid-1990s, have sought to revert this concentration through a set of incentives for attraction of ventures into several segments (textiles, shoes, electronic, plastic processing, automobile, auto parts, etc.). These investments contributed to raise expectations of a new flourishing economy marked by diversification and decentralization of industry, the formation of productive settlements, which could represent a complementary alternative to the policies of exogenous investment attraction, and the blossoming of micro, small and medium-sized industrial enterprises. Despite governmental action, the data presented in this paper indicates that economic concentration is still sharp, configuring large portions of the territory of the State as actual economic deserts.*

**Keywords:** Local development. Economy of Bahia. Productive agglomerations.



## INTRODUÇÃO

A trajetória da economia baiana tem sido marcada pela concentração econômica em termos setorial (químico/petroquímico, celulose e metalúrgico), empresarial (poucas empresas respondem por significativa parcela da arrecadação de impostos) e espacial (em torno da Região Metropolitana de Salvador – RMS), gerando fortes desigualdades entre os territórios do estado e, em consequência, muitos problemas sociais. Essa concentração resultou, fundamentalmente, de um processo de industrialização iniciado nos anos 1950 e ancorado em polos cuja dinâmica foi caracterizada por Teixeira e Guerra (2000) como sendo exógena e espasmódica. Essa caracterização aponta, em síntese, que os limitados efeitos de encadeamento dos grandes ciclos de investimentos na indústria baiana resultaram em uma curva de crescimento econômico marcada por picos e vales, refletindo uma permanente dependência de intervenções exógenas.

Na década de 1990, com a concessão, pelo governo federal, de incentivos fiscais e financeiros e, pelo governo estadual, de incentivos adicionais que envolviam o oferecimento de galpões dotados de água, energia, comunicações e acesso viário, uma série de novos empreendimentos industriais (têxtil, calçados, eletrônico, transformação plástica, químico e automobilístico) veio para a Bahia. Com eles, se criou a expectativa de uma reversão dessa concentração e uma nova feição para a economia baiana, marcada pela diversificação e interiorização da indústria, a constituição de aglomerações produtivas que pudessem representar uma alternativa complementar às políticas de atração de investimentos exógenos e o florescimento de micro, pequenas e médias empresas industriais.

O principal objetivo deste artigo é avaliar se essa expectativa se efetivou, desencadeando um processo de desenvolvimento econômico endógeno, menos dependente de intervenções exógenas e menos concentrador. Para tanto, além da introdução e das conclusões, este texto possui mais três seções em

que são feitas uma revisão da literatura sobre desenvolvimento regional e concentração econômica e uma avaliação do impacto dos investimentos industriais atraídos para o estado, a partir da segunda metade dos anos 1990, sobre a dinâmica econômica local. Essa avaliação apoia-se em informações fornecidas pela Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI) sobre a evolução da estrutura da indústria de transformação baiana e pelo Observatório de Atividades Econômicas<sup>1</sup>, a respeito de aglomerações produtivas. Com essas informações, inicialmente, são identificados os movimentos de diversificação setorial, a distribuição regional e setorial do emprego e as atividades aglomeradas por territórios de identidade<sup>2</sup> e, posteriormente, qualificam-se tais atividades. Os procedimentos metodológicos adotados pelo observatório são apresentados na mesma seção. Nas conclusões, os limites para a deflagração de um processo de desenvolvimento endógeno, redutor da concentração econômica e centrado nas realidades locais dos diversos territórios do estado da Bahia, são apontados.

## DESENVOLVIMENTO REGIONAL E CONCENTRAÇÃO ECONÔMICA

As políticas de desenvolvimento regional no Brasil, que começaram a tomar forma na década de 1950, foram fortemente influenciadas pelas contribuições de Perroux (1995), Myrdal (1957) e Hirschman (1958). Para esses autores, o crescimento econômico não obedeceria a um mesmo padrão de distribuição espacial. Ele ocorreria de modo bastante concentrado e

<sup>1</sup> O Observatório de Atividades Econômicas (<http://www.observatorio.ufba.br/>) foi um projeto desenvolvido pelo grupo de pesquisa de Tecnologia, Inovação e Competitividade, vinculado ao Núcleo de Pós-Graduação em Administração da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, e contou com o apoio da FAPESB. As informações sobre as aglomerações produtivas se baseiam nos dados sobre empregos formais por Classe Industrial em cada município do Estado da Bahia, constantes da RAIS/Caged de 2007.

<sup>2</sup> A partir de 2006, o Estado da Bahia passou a adotar o conceito territórios de identidade como critério de regionalização. Seguindo esse conceito, a Bahia foi dividida em 26 Territórios de Identidade. Para detalhes sobre o conceito, ver Santos (2000).

com variação de intensidade, sendo maior nas áreas favorecidas pela localização de atividades industriais. Isto faria com que as regiões capazes de gerar um maior adensamento da atividade industrial ingressassem em um processo circular e cumulativo de crescimento, em detrimento das regiões relativamente mais atrasadas, o que resultaria em um aumento do hiato de desenvolvimento inter-regional. Quanto mais desenvolvidas as regiões, melhores a infraestrutura física e a capacitação da força de trabalho e, em decorrência, maior a possibilidade de elas atraírem novas atividades industriais e fornecedores de serviços para a produção.

Na tentativa de combater tal processo, o Brasil passou a adotar políticas de fixação de atividades industriais nas regiões relativamente mais atrasadas, desfavorecidas quanto à sua capacidade de atração de investimentos devido à mão invisível das forças centrípetas que, ao longo do tempo, foram fixando-se nos espaços econômicos relativamente mais adiantados. A redução das desigualdades se daria pela criação de polos industriais próximos aos maiores centros urbanos dessas regiões, baseados em indústrias motrizes que irradiariam efeitos capazes de promover o crescimento econômico.

As vantagens locacionais das regiões atrasadas estariam, inicialmente, vinculadas ao baixo custo de alguns fatores produtivos, como mão de obra e recursos naturais, e à concessão de subsídios fiscais e financeiros. Em uma etapa posterior, essas vantagens seriam reforçadas pela criação de eficiências coletivas que se originariam dos encadeamentos produtivos e das interações entre os agentes, mediante articulações locais, regionais ou intrarregionais, capazes de gerar fluxos de conhecimentos e informações entre produtores, fornecedores e consumidores. O resultado deveria ser o desenvolvimento de uma estrutura produtiva local geradora de vantagens aglomerativas com capacidade de se transformarem em vantagens competitivas, a partir da criação dos

**Estabeleceu-se uma dicotomia  
entre as antigas políticas,  
chamadas desenvolvimentistas,  
e as que enfatizavam a liberação  
das livres forças do mercado,  
chamadas de neoliberais**

polos de crescimento. O investimento em indústrias motrizes poderia ser feito pelo Estado, por empresas estrangeiras ou de outras regiões do país, uma vez que a disponibilidade de capital e a capacidade empreendedora nas regiões atrasadas seriam escassas.

Essas políticas integravam, geralmente, as estratégias nacionais de substituição de importações, cujas bases conceituais remontam aos estruturalistas da Comissão

Econômica para a América Latina e Caribe (Cepal). No caso brasileiro, a despeito da sua adoção, tais políticas mostraram-se insuficientes para promover um processo de desenvolvimento sustentado no Nordeste brasileiro. Segundo várias avaliações, a constituição de polos de crescimento por meio de investimentos exógenos gerou resultados aquém dos esperados (STORPER, 1994). Um dos problemas geralmente associado com tais políticas foi a falta de atenção com os pré-requisitos econômicos, sociais e institucionais, necessários para que um processo virtuoso de desenvolvimento competitivo fosse desencadeado a partir desses polos (MALIZIA; FESER, 1998). Ou seja, em geral, não foram devidamente consideradas e avaliadas as possíveis vantagens locacionais das regiões receptoras dos novos investimentos.

Essa situação foi agravada com a emergência do novo contexto de globalização e abertura comercial, a partir de meados da década de 1980, levando ao abandono das políticas industriais e regionais que tinham a concessão de incentivos e subsídios como o principal estímulo para atrair investimentos. Como observa Peres (2005), a ênfase, não só no Brasil, mas em toda a América Latina, passou a ser uma adequada gestão dos fundamentos macroeconômicos<sup>3</sup> para que o mercado pudesse cumprir o seu papel de principal alocador de recursos. Assim, estabeleceu-se uma dicotomia entre as antigas

<sup>3</sup> Essa adequada gestão costuma estar associada a políticas monetárias, fiscais e cambiais. Para uma análise das mudanças nas políticas industriais no Brasil, ver Teixeira e Ferraz (1999).

políticas, chamadas desenvolvimentistas, e as que enfatizavam a liberação das livres forças do mercado, chamadas de neoliberais.

Atualmente, existe um relativo consenso em torno da ideia de que uma estratégia de desenvolvimento regional de longo prazo não pode se basear apenas em intervenções exógenas, consubstanciadas em projetos de investimentos de larga escala. Essa constatação parece ser particularmente pertinente para regiões relativamente atrasadas que, historicamente, têm sido alvo prioritário das políticas de desenvolvimento regional. O conceito de desenvolvimento local, ou endógeno, tenta superar esses problemas. Ele pode ser sintetizado, da seguinte maneira:

[...] um processo registrado em pequenas unidades territoriais e agrupamentos humanos capaz de promover o dinamismo econômico e a melhoria da qualidade de vida da população. Representa uma singular transformação nas bases econômicas e na organização social em nível local, resultante da mobilização das energias da sociedade, explorando suas capacidades e potencialidades específicas. Para ser um processo consistente e sustentável, o desenvolvimento deve elevar as oportunidades sociais e a viabilidade e competitividade da economia local, aumentando a renda e as formas de riqueza, ao mesmo tempo em que assegura a conservação dos recursos naturais (BUARQUE, 1998, p. 11).

O conceito de desenvolvimento local chama a atenção, portanto, para as necessárias relações que devem existir entre a expansão econômica, o crescimento do capital humano, a participação dos atores locais e o uso sustentável dos recursos naturais. Nessa abordagem, o local desempenha um papel central, podendo ser entendido como qualquer recorte territorial que se distinga por determinados elementos culturais de identidade. Tais elementos teriam a possibilidade de conferir à produção desses territórios a diferenciação necessária ao processo de construção de vantagens competitivas sustentáveis.

Junto com o aprofundamento dos estudos sobre desenvolvimento regional e local, cresceu o interesse pelas aglomerações produtivas, que se apresentam na literatura por meio dos conceitos de *clusters*, distritos industriais ou sistemas locais de produção. Ao que tudo indica, esse crescente interesse tem como marco o trabalho de Piore e Sabel (1984) e como primeiras evidências empíricas os casos bem-sucedidos em setores tradicionais, a exemplo de têxteis e calçados, na chamada Terceira Itália, e de alta tecnologia, como a microeletrônica, no Vale do Silício, nos EUA. Aí estariam os exemplos a ser seguidos por países e regiões menos desenvolvidas nas suas tentativas de promover o desenvolvimento regional e local.

Sinteticamente, o termo *cluster* ou distrito industrial se refere a “aglomerações geográficas de atividades econômicas, cujas empresas operam nos mesmos setores ou em setores relacionados” (GIULIANI; BELL, 2005, p. 47). De acordo com a literatura, uma aglomeração produtiva local pode apresentar diferentes níveis de profundidade e organização das relações entre as firmas. Mas, onde essas relações são marcadas, ao mesmo tempo, pela cooperação e pela competição, seria possível sustentar o aprendizado coletivo, a inovação e, conseqüentemente, a competitividade.

O reconhecimento da importância das economias externas de escala promovidas pela aglomeração espacial de firmas remonta aos distritos industriais ingleses estudados por Alfred Marshall no final do século XIX, descritos no seu célebre livro *Princípios de Economia*. Nesses distritos, a organização das empresas em aglomerações do mesmo setor resultaria na obtenção de economias de escala sistêmicas, ou externalidades, possibilitando a redução do custo médio de produção de cada firma. Para Marshall (1962), as externalidades promovidas pela aglomeração seriam obtidas devido ao surgimento de indústrias subsidiárias em torno de uma indústria-chave, devotando-se cada uma a um pequeno ramo do processo de produção e trabalho, resultando, dessa divisão social do trabalho, ganhos externos

de produtividade. Com isso, fornecedores especializados são atraídos e desenvolve-se um *pool* de trabalhadores dotados de habilidades especiais, de modo que passa a haver um mercado constante para a mão de obra especializada.

Além disso, o conhecimento e a informação se acumulariam e se difundiriam mais facilmente entre as empresas do distrito, devido à proximidade entre os agentes.

Vários países da América Latina passaram a adotar políticas de dinamização de *clusters*, geralmente de pequenas empresas, como parte de políticas industriais ativas (PERES, 2005; PIETROBELLI; RABELLOTTI, 2005). Em geral, o principal objetivo dessas políticas é o de, por meio da melhoria da competitividade de pequenas empresas especializadas setorialmente e aglomeradas territorialmente, promover uma melhor distribuição regional e social de renda, contribuindo para a instalação de um processo de desenvolvimento local sustentado. Esse tipo de política é interpretado, frequentemente, como uma alternativa inovadora às políticas industriais e de desenvolvimento regional tradicionais.

No Brasil, a dinamização de *clusters*, denominados de Arranjos Produtivos Locais (APLs)<sup>4</sup>, foi divulgada como um dos eixos prioritários da nova estratégia de desenvolvimento econômico e social do governo federal. Como consequência, o Programa de Arranjo Produtivo Local foi incluído no Plano Plurianual de Investimentos (PPA) do quadriênio 2004 a 2007 e, novamente, no PPA para 2008 a 2011. Em consonância com o que se observa em outros países, o objetivo principal desse programa é promover a competitividade e a sustentabilidade das pequenas empresas dos territórios em que os APLs estão localizados, estimulando processos de desenvolvimento descentralizados.

<sup>4</sup> O termo Arranjo Produtivo Local (APL) foi adotado no Brasil como substituto ao termo *clusters*, enfatizando, porém, a incipiência das relações entre as firmas e o baixo nível de capital social. A esse respeito, ver Cassiolato, Lastres e Szapiro (2000).

Essas políticas consideram que a promoção de *clusters* poderia estimular processos coletivos de cooperação e aprendizagem, os quais dinamizariam as atividades inovadoras. O poder público assumiria um papel de catalisador e mediador, no sentido de facilitar a cooperação, reduzir as assimetrias e promover ações conjuntas que pudessem desencadear um processo de desenvolvimento

de vantagens competitivas sustentáveis (FERNANDES; LIMA, 2006). É importante lembrar que esse tipo de intervenção pública já havia sido recomendado por Steindl (1945), ao discutir, em diálogo com a obra de Marshall, os problemas de sobrevivência e desvantagem das pequenas empresas:

Em muitos casos, essa desvantagem pode ser eliminada ou reduzida por alguma espécie de ação cooperativa. Se economias de grande escala forem conspícuas em alguma atividade peculiar da empresa (por exemplo, nas compras), essa atividade poderia ser desdobrada e desenvolvida em comum dentro de uma cooperativa controlada pelos próprios pequenos empresários. As desvantagens financeiras da pequena empresa poderiam ser reduzidas por ação governamental (por exemplo, através do aluguel de instalações ou do fornecimento de crédito). Isto, por sua vez, pressuporia uma coordenação da pequena empresa com os interesses da política governamental. É possível que as perspectivas de pequenos empresários cooperarem uns com os outros, e ajustando-se alegremente aos objetivos da política governamental, não sejam excessivamente brilhantes; mas o apego a atitudes individualistas dificilmente irá alterar ou deter a tendência do desenvolvimento técnico (STEINDL, 1990, p. 121).

As políticas voltadas para a promoção de *clusters*, normalmente, incluem, em paralelo à busca de competitividade pelas empresas, outras dimensões das realidades locais, tais como capital humano (os

conhecimentos, habilidades e competências da população local, as condições e a qualidade de vida), capital social (os níveis de confiança, cooperação, reciprocidade, organização social e participação política da sociedade civil local), governança (as formas de liderança, participação, coordenação e negociação dos conflitos) e uso sustentável dos recursos naturais.

Essas políticas se depararam com o problema da seleção das aglomerações a serem priorizadas, algo que, em grande medida, está relacionado com dificuldades conceituais. Com efeito, pode-se admitir que qualquer aglomeração de pequenas empresas especializadas pode ser considerada um cluster, independentemente do tipo de vantagem locacional existente? Santos, Diniz e Barbosa (2004) lembram que as vantagens locacionais podem ser estáticas ou dinâmicas (retroalimentáveis). As estáticas podem ter como fonte recursos naturais de boa qualidade — associados à boa logística de transporte, mão de obra não qualificada a baixo custo — e incentivos fiscais. As vantagens dinâmicas, por sua vez, podem ser classificadas em multissetoriais (beneficiam vários setores e estão, geralmente, vinculadas à qualidade da logística e a ganhos de escala ou escopo) e setoriais (beneficiam particularmente o setor aglomerado). A vantagem locacional que se buscaria, ao se promoverem aglomerações produtivas, seria dinâmica.

Ela estaria relacionada principalmente com a capacidade inovadora das firmas, com o acesso a ativos e serviços complementares, com a facilidade de difusão de conhecimento especializado no local, com a imagem regional e com a capacidade das firmas reagirem coletiva ou individualmente a ameaças e oportunidades (SANTOS; DINIZ; BARBOSA, 2004, p.170).

Nem todas as aglomerações produtivas possuem essas vantagens locacionais. Empiricamente, encontram-se aglomerações cujos processos

históricos de formação não levaram a um grau de desenvolvimento que tenha o aprendizado ativo e a inovação como parte de suas atividades. Com relação às muitas aglomerações produtivas existentes no espaço brasileiro, por exemplo, alguns estudos teóricos e empíricos realizados no país desde 1998, como os desenvolvidos no âmbito da Rede de Pesquisa em Sistemas Produtivos e Inovativos Locais (Redesist<sup>5</sup>), apontam que apenas algumas dessas aglomerações podem ser classificadas como efetivos arranjos e sistemas produtivos locais, localizando-se, em sua maioria, no eixo mais desenvolvido do país, a região Sul-Sudeste.

Por sua vez, com base no exame de 12 aglomerações produtivas em quatro países da América Latina (Brasil, Chile, México e Nicarágua), Pietrobelli e Rabellotti (2005) chamam a atenção para as diferenças entre as aglomerações de empresas no que concerne à aprendizagem e à inovação. Essas diferenças estariam vinculadas às características da organização industrial de cada setor. Os desempenhos coletivos também são diferentes de acordo com o setor, e essas diferenças teriam algum grau de associação com a quantidade e variedade das ações de cooperação. Além disso, as economias externas estáticas (ou passivas) são mais fáceis de ser encontradas do que as dinâmicas.

Com base em tais evidências conclui-se que, no Brasil, os pré-requisitos foram esquecidos ao se replicar a experiência dos distritos da Terceira Itália. De acordo com essa perspectiva, a emergência de aglomerações produtivas regionais estaria relacionada, em grande medida, a fatores econômicos e sociais que são produtos históricos de territórios construídos socialmente. A transferência de tais teorias e práticas para a periferia do capitalismo deveria trazer à tona as especificidades dos *clusters*

**A emergência de aglomerações produtivas regionais estaria relacionada, em grande medida, a fatores econômicos e sociais que são produtos históricos de territórios construídos socialmente**

<sup>5</sup> A Redesist pode ser acessada em <http://www.redesist.ie.ufrj.br/>

locais. Crocco e outros (2006) descrevem essas especificidades no contexto do Brasil, onde: a) a capacidade empresarial é escassa e o comportamento do empresário é, geralmente, conservador; b) a capacidade para inovar é limitada; c) o meio institucional e macroeconômico é volátil e estruturalmente limitante; d) os *clusters* estão imersos, em muitos casos, em uma economia de subsistência, localizados em regiões com baixa densidade urbana, onde a renda *per capita* é pequena, os níveis educacionais são baixos e as complementaridades produtivas com outros *clusters* são fracas. Além disso, os elementos institucionais positivos, geralmente relacionados ao capital social, raramente estão presentes.

Em suma, a revisão da literatura aqui empreendida sugere que políticas de desenvolvimento regional e local, voltadas para a dinamização de aglomerações produtivas, podem representar uma importante alternativa complementar às políticas de atração de investimentos exógenos para a formação de polos de crescimento industrial. Identificar e

qualificar as aglomerações produtivas espalhadas pelos territórios de identidade da Bahia é uma das tarefas da próxima seção.

## DINÂMICA ECONÔMICA RECENTE

Diante do quadro de concentração, especialmente setorial e espacial, que caracterizava a economia baiana, os diversos governos, desde meados da década de 1990, buscaram diversificar e promover uma maior interiorização da matriz industrial local, por meio de um conjunto de incentivos para a atração de investimentos em diversos segmentos (têxtil, calçados, eletrônico, transformação plástica, automobilística, autopeças etc.). Não se pode negar que houve uma diversificação em direção aos bens de consumo duráveis e não duráveis, mas os resultados, em termos de desconcentração setorial, não são significativos.

Como se observa na Tabela 1, em que pese a atração da Ford e seus sistemistas — diga-se

**Tabela 1**  
**Estrutura da indústria de transformação – Bahia – 1990–2004**

Ano	Química	Metalúrgica	Alimentos	Celulose e produtos de papel	Outros
1990	45,90	14,30	14,80	0,80	24,10
1991	47,90	14,00	15,30	0,90	21,80
1992	52,00	15,00	11,40	1,90	19,70
1993	54,90	12,90	10,20	3,10	18,90
1994	51,00	14,50	10,50	3,60	20,40
1995	47,30	15,30	10,20	5,10	22,10
1996	46,20	17,40	10,40	4,30	21,80
1997	49,40	16,80	9,10	3,90	20,80
1998	51,80	17,20	8,30	2,80	19,90
1999	56,60	16,80	6,90	3,10	16,50
2000	57,10	16,80	6,00	3,40	16,60
2001	57,40	15,40	5,10	3,60	18,50
2002	55,60	12,50	4,60	3,70	23,50
2003	51,40	12,60	3,90	3,10	29,00
2004	49,90	14,50	3,90	2,60	29,10

Fonte: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI).



de passagem, novamente um grande investimento exógeno — e de outros segmentos produtores de bens de consumo para a Bahia, a participação da rubrica “outros”, na qual eles estão registrados, aumentou apenas 5% entre 1990 e 2004. Os setores químico e metalúrgico, produtores de bens intermediários, continuaram respondendo, ao longo da década de 1990, por mais de 60% do valor da transformação industrial na Bahia. Em 2000 e 2001, já respondiam por mais de 70% e, a partir de 2002, a participação retorna ao patamar histórico em torno de 60%. Se a produção de celulose e produtos de papel for agregada, esses percentuais tornam-se ainda maiores. Pode-se ainda constatar que, tomando-se como referência o primeiro e o último ano da série, o avanço da rubrica “outros setores” se dá, principalmente, à custa do setor de alimentos.

Com a revisão metodológica feita pelo IBGE em 2007, a série da estrutura da indústria de transformação, divulgada pela SEI, sofreu uma descontinuidade. Por conta disso, os dados apresentados na Tabela 2 referem-se apenas aos anos de 2006, 2007 e 2008. Como se nota, a concentração setorial constatada na Tabela 1 permanece praticamente inalterada. Os setores químico e metalúrgico respondem por mais de 60% do valor da transformação industrial da Bahia, ainda que este último venha perdendo densidade econômica. Quanto ao setor químico, o segmento de produtos químicos respondeu em 2008, segundo a SEI, por 24,7% desse valor, só perdendo em participação para o refino de petróleo e coque (28,1%). A petroquímica, por sua vez, possui

um enorme peso no valor bruto da produção do setor químico local (48% em 2008).

No que tange à concentração espacial, a RMS continua com forte predominância, pois nela se localizam os grandes empreendimentos químico e metalúrgico e a indústria automobilística e sua cadeia de fornecedores. O peso da RMS é também marcante na geração de empregos formais, como se nota na Tabela 3. Ela concentra mais da metade desses empregos, apesar de ter, aproximadamente, apenas 25% da população do estado.

Além disso, como observou Uderman (2005), a tímida desconcentração setorial não se fez acompanhar por uma redução da intensidade de capital das unidades produtivas. A capacidade do pequeno e médio empresariado local para aproveitar as oportunidades que as grandes empresas industriais abrem ao se implantar na região continuou aquém das expectativas. Este é outro traço marcante da economia baiana, a pequena participação das Micro e Pequenas Empresas (MPEs) no setor industrial. Usando dados de Receita Líquida de Vendas (RLV), Rocha e Codes (2006) apontam que, no ano de 2003, a participação dessas empresas na RLV do estado foi de apenas 15,3%, abaixo da média nordestina (20,1%), brasileira (21,1%) e dos estados de Pernambuco (27,9%), Ceará (19,0%), Rio de Janeiro (22,4%) e São Paulo (19,3%).

No que diz respeito ao Valor da Transformação Industrial (VTI), o cenário apresentado por esses autores é, praticamente, o mesmo. As MPEs baianas responderam por 15,6% do total do estado, percentual este abaixo da média nordestina (19,1%), nacional (21,1%) e dos estados de Pernambuco

**Tabela 2**  
Estrutura da indústria de transformação – Bahia – 2006–2008

Ano	Química <sup>(1)</sup>	Metalúrgica <sup>(2)</sup>	Alimentos	Celulose e produtos de papel	Outros
2006	54,8	9,0	8,1	2,2	25,9
2007	54,9	8,4	8,2	3,7	24,8
2008	52,8	9,7	9,2	3,9	24,4

Fonte: SEI.

(1) Produtos químicos + refino de petróleo e coque + fabricação de resinas e elastômeros + produtos farmacêuticos + defensivos agrícolas + perfumaria, higiene e limpeza + tintas, vernizes, esmaltes e lacas + produtos e preparados químicos diversos.

(2) Outros produtos de minerais não metálicos + fabricação de aço e derivados + metalurgia de minerais não ferrosos + produtos de metal, exclusive máquinas e equipamentos.

**Tabela 3**  
**Distribuição do emprego por territórios de identidade – Bahia – 2007**

Território de identidade	Primário	Secundário		Terciário		Total	Bahia %	Acumulado %
		Transformação	Outros	Comércio	Outros			
Metropolitano de Salvador	1783	69062	78445	135593	610396	895.279	50,16	50,16
Portal do Sertão	3162	23002	6161	30633	41001	103.959	5,82	55,99
Extremo Sul	18141	7896	4076	18975	46275	95.363	5,34	61,35
Litoral Sul	9519	9975	2667	17947	52615	92.723	5,19	66,53
Agreste de Alagoinhas/ Litoral Norte	6442	6448	5325	8780	36459	63.454	3,55	70,08
Recôncavo	3044	9340	3318	13507	33851	63.060	3,53	73,21
Vitória da Conquista	3234	6723	2060	13811	34164	59.992	3,36	76,98
Oeste Baiano	11200	2603	1856	9507	16895	42.061	2,35	79,40
Sertão do São Francisco	9159	3369	1796	7351	19740	41.415	2,32	81,66
Sisal	318	4176	1092	4036	22695	32.317	1,81	83,47
Sertão Produtivo	1031	3966	2538	6682	17643	31.860	1,78	85,25
Médio Rio de Contas	2339	4845	1109	7224	15895	31.412	1,76	87,01
Itapetinga	2592	11983	579	2275	9429	26.858	1,50	88,52
Baixo Sul	2795	1516	439	4444	12805	21.999	1,23	89,75
Irecê	368	285	312	3558	14555	19.078	1,06	90,82
Piemonte Norte do Itapicuru	378	651	3367	2946	11408	18.750	1,05	91,87
Chapada Diamantina	2983	549	275	1679	12288	17.774	0,99	92,87
Semiárido Nordeste II	302	622	1118	2449	12789	17.280	0,96	93,83
Vale do Jequiçá	896	875	178	2546	12784	17.279	0,96	94,80
Velho Chico	947	426	610	2550	12553	17.086	0,95	95,76
Piemonte do Paraguaçu	894	2417	312	2817	10600	17.040	0,95	96,71
Itaparica	353	447	1580	3002	8290	13.672	0,76	97,48
Piemonte da Diamantina	153	984	1658	2716	7814	13.325	0,74	98,23
Bacia do Rio Corrente	2831	378	355	1447	7892	12.903	0,72	98,95
Bacia do Jacuípe	281	1711	155	1500	9157	12.804	0,71	99,67
Bacia do Paramirim	59	118	186	903	4617	5.883	0,33	100
<b>Total</b>	<b>85.204</b>	<b>174.367</b>	<b>121.567</b>	<b>308.878</b>	<b>1.094.610</b>	<b>1.784.626</b>	<b>-</b>	<b>-</b>

Fonte: Observatório de Atividades Econômicas com base no Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), 2007.

(32,0%), Ceará (16,1%), Rio de Janeiro (20,7%) e São Paulo (19,2%).

Sob a ótica da geração de empregos, as Micro, Pequenas e Médias Empresas (MPMEs) cumprem um destacado papel. As MPEs empregavam, no ano de 2003, 46,3% das pessoas ocupadas na indústria de transformação da Bahia, e as MEs, 29,3%. Esses percentuais são superiores aos dos estados utilizados para as comparações e à média nordestina. A importância desses números aumenta quando se constata que, nas grandes empresas, o percentual do pessoal ocupado é de 24,4% do total da indús-

tria, abaixo dos valores de Pernambuco (39,4%) e Ceará (47,1%).

Duas explicações são usualmente apresentadas para essa característica estrutural da economia baiana: o caráter da sua industrialização fortemente apoiada na produção de bens intermediários elaborados por grandes empresas intensivas em capital e com baixo grau de relações intersetoriais; e a falta de uma cultura de empreendedorismo industrial.

Rocha e Codes (2006), após comparar a participação das MPMEs nas economias da Bahia, de Pernambuco, do Ceará, do Rio de Janeiro e de São

Paulo, usando dados da RAIS/MTB e da PIA/IBGE, chegam às seguintes conclusões:

1. Pernambuco, Ceará e São Paulo possuem economias bem menos concentradas que a Bahia, com presença significativa de MPMEs industriais. Nessas economias existe uma estreita relação de proporcionalidade entre a magnitude do PIB e o número de MPMEs industriais. O Rio de Janeiro, a exemplo da Bahia, também se caracteriza por possuir elevada concentração setorial e alta intensidade de capital, o que leva os autores a questionarem a suposta falta de empreendedorismo dos agentes econômicos locais.
2. No setor terciário não se observa uma grande discrepância entre porte da economia e número de MPMEs comerciais e de serviços.
3. A Bahia apresenta comportamento semelhante aos estados de Pernambuco, Ceará e São Paulo quando, do PIB baiano, são subtraídos os segmentos industriais intensivos em capital (química, metalurgia, papel e celulose), responsáveis pela concentração setorial e cujas oportunidades para encadeamento a montante e a jusante não foram devidamente aproveitadas. Com este procedimento metodológico, os autores consideram que a explicação mais convincente para a baixa participação das MPMEs na indústria baiana deve ser buscada na sua concentração e não na falta de empreendedorismo.

Esse mesmo procedimento permite que se identifique um número de MPMEs no setor terciário baiano um pouco superior, proporcionalmente, a dos outros estados. Pode-se, assim, inferir que os setores concentradores, mesmo não gerando oportunidades de encadeamento para as MPMEs industriais, produzem efeitos positivos no terciário,

devido à renda gerada, abrindo oportunidades para as MPMEs neste setor. Além disso, poderia estar havendo uma migração de empreendedores de um setor para outro.

**Os setores concentradores,  
mesmo não gerando  
oportunidades de encadeamento  
para as MPMEs industriais,  
produzem efeitos positivos no  
terciário, devido à renda gerada**

devido à renda gerada, abrindo oportunidades para as MPMEs neste setor. Além disso, poderia estar havendo uma migração de empreendedores de um setor para outro.

A pauta de exportações talvez seja o indicador que melhor reflete as tímidas transformações setoriais que ocorreram na matriz industrial da Bahia. Entre 1995 e 2000, as vendas externas dos produtos químicos e petroquímicos, metalúrgicos e papel e celulose caíram de 67% para 57% do total de exportações. Em 2005, elas atingiram 36% e voltaram a subir para 46% em 2008. Neste período, o destaque ficou por conta do forte crescimento das exportações de derivados de petróleo — que pularam de 5,1% em 1995 para 23% em 2005, recuando para 16% em 2008 —, do surgimento das exportações automotivas — 15% em 2005 e 7,5% em 2008 — e do aparecimento, a partir de 2005, ainda que com percentuais modestos, das exportações de calçados, móveis e borracha e suas obras (FERREIRA JÚNIOR; FREITAS; MOTA, 2010).

Apesar dos tímidos resultados em termos de desconcentração econômica, pode-se perguntar: os investimentos atraídos após a segunda metade dos anos 1990 tiveram a capacidade de aglomerar atividades produtivas por territórios de identidade que possam vir a representar uma alternativa complementar às políticas de atração de investimentos exógenos e gerar um desenvolvimento endógeno?

Os dados disponíveis no Observatório de Atividades Econômicas não são animadores. Eles apontam a existência de 108 aglomerações produtivas na Bahia (Tabela 4), distribuídas setorialmente pelos territórios de identidade. Observa-se que os oito territórios, responsáveis em 2007 por quase 80% do emprego formal no estado (Tabela 3), concentram 57 aglomerações, correspondendo a 52,7% do total. Esses territórios, com os respectivos números

de aglomerações, são: Região Metropolitana de Salvador (dez), Portal do Sertão (nove), Extremo Sul (dez), Litoral Sul (cinco), Agreste de Alagoinhas e Litoral Norte (seis), Recôncavo (quatro), Vitória da Conquista (seis), Oeste Baiano (sete). Essas são, evidentemente, as regiões do estado que possuem maior dinamismo econômico.

Na identificação dessas aglomerações por território, o Observatório de Atividades Econômicas adotou os seguintes procedimentos metodológicos:

- Excluiu os dados de atividades cujos mercados fossem locais. Com isso foram eliminadas as atividades relacionadas a comércio, órgãos e concessionárias de serviços públicos e serviços não industriais. Esse procedimento justifica-se pelo fato de que essas atividades não levam à identificação de particularidades produtivas de um dado território.
- Agrupou atividades de classes industriais (CNAE) que fazem parte da mesma cadeia produtiva ou ramos correlatos. Adotou-se,

**Tabela 4**  
Distribuição setorial das atividades aglomeradas por territórios de identidade – Bahia – 2007

Território de identidade	Primário	Secundário		Terciário		Total
		Transformação	Outros	Comércio	Outros	
Metropolitano de Salvador	0	2	0	0	8	10
Extremo Sul	6	2	1	0	1	10
Portal do Sertão	1	8	0	0	0	9
Sertão Produtivo	4	4	0	0	0	8
Oeste Baiano	6	1	0	0	0	7
Agreste de Alagoinhas/Litoral Norte	3	1	1	0	1	6
Vitória da Conquista	2	4	0	0	0	6
Litoral Sul	2	2	0	0	1	5
Baixo Sul	3	1	0	0	1	5
Recôncavo	1	3	0	0	0	4
Médio Rio de Contas	2	2	0	0	0	4
Chapada Diamantina	3	0	0	0	1	4
Vale do Jequiriçá	3	1	0	0	0	4
Bacia do Rio Corrente	4	0	0	0	0	4
Itaparica	0	0	1	0	2	3
Itapetinga	1	2	0	0	0	3
Sertão do São Francisco	2	1	0	0	0	3
Sisal	0	2	0	0	0	2
Irecê	1	0	0	0	1	2
Piemonte da Diamantina	0	0	1	0	1	2
Velho Chico	2	0	0	0	0	2
Piemonte do Paraguaçu	1	1	0	0	0	2
Bacia do Jacuípe	1	1	0	0	0	2
Piemonte Norte do Itapicuru	0	0	1	0	0	1
Semiárido Nordeste II	0	0	0	0	0	0
Bacia do Paramirim	0	0	0	0	0	0
<b>Total</b>	<b>48</b>	<b>38</b>	<b>5</b>	<b>0</b>	<b>17</b>	<b>108</b>

Fonte: Observatório de Atividades Econômicas com base no MTE, 2007.

para essas atividades agrupadas, a denominação de aglomerações produtivas.

- Para ser identificada, a atividade deveria ter um Quociente Locacional (QL) maior ou igual a 1,4; além de possuir mais de 20 estabelecimentos instalados nos municípios que compõem cada território de identidade. Os valores desses indicadores foram estabelecidos após análise qualitativa dos resultados, visando chegar a uma lista de aglomerações representativa da economia baiana. A definição do QL e os procedimentos da análise qualitativa são expostos a seguir.

O Observatório de Atividades Econômicas usou a metodologia proposta por Suzigan e outros (2004) para qualificar as aglomerações identificadas. Essa metodologia utiliza os seguintes indicadores:

Participação Relativa do Emprego (PRE): indica a importância da atividade do território em relação à atividade em todo o estado.

$$PRE = \frac{NrEij}{NrEiBA}$$

Onde:

NrEij = número de empregados do setor i no território de identidade j

NrEiBA = número de empregados do setor i na Bahia

Coefficiente de Gini (G): mede o grau de concentração da indústria.

$$G = \left| 1 - \sum_{k=1}^{k=n-1} (X_{k+1} - X_k) (Y_{k+1} + Y_k) \right|$$

Onde:

X = total da quantidade de empregos por território de identidade

Y = total da quantidade de empregos no setor por território

Quociente Locacional (QL): indica o grau de especialização da atividade produtiva no território (HADDAD, 1989).

$$QL = \frac{NrEij / NrEj}{NrEiBA / NrEBA}$$

Onde:

NrEij = número de empregados do setor i no território j

NrEj = número total de empregados no território j

NrEiBA = número de empregados do setor i na Bahia; e, NrEBA = número total de empregados na Bahia

Considerando que a metodologia adotada por Suzigan, Furtado, Garcia e Sampaio (2004) possui algumas limitações que, todavia, não se constituem em elementos impeditivos para uma identificação de aglomerações produtivas, o Observatório de Atividades Econômicas realizou uma avaliação adicional, cruzando as informações com pesquisas de campo para verificar se os dados refletiam a realidade das aglomerações.

Após a obtenção dos indicadores, todas as aglomerações selecionadas com os filtros propostos por Suzigan, Furtado, Garcia e Sampaio (2004) foram analisadas, cruzando-se com os dados da base RAIS/Caged. Esse cruzamento fez com que, nas atividades aglomeradas, se constatassem algumas ausências e presenças não pertinentes. No caso das presenças, foram identificados diversos setores cujo volume de empregos era insignificante. Já em relação às ausências, embora alguns setores apresentassem uma quantidade de estabelecimentos inferior ao filtro de seleção, eles possuíam um volume expressivo de empregos (a exemplo do Refino de Petróleo em São Francisco do Conde, que possui dois estabelecimentos e 1.475 empregos). Ademais, setores com elevado grau de informalidade (como o de Cachaça, na Chapada Diamantina) não foram selecionados, uma vez que os empregos gerados não aparecem na base RAIS/Caged.

Em ambos os casos, foram realizados tratamentos e correções. Foi ainda realizado o cálculo dos valores médios do QL e da PRE como forma de determinar as faixas intermediárias para as qualificações das aglomerações produtivas. O QL médio apresentou o valor de 5.3 e a PRE, 13%.

Após esses procedimentos metodológicos, as aglomerações foram divididas em quatro categorias:

- Núcleos de desenvolvimento setorial-regional (5.3  $\leq$  QL < 1000; 0.13  $\leq$  PRE < 1)
- Vetores avançados (1.4  $\leq$  QL < 5.3; 0.13  $\leq$  PRE < 1)
- Vetor de desenvolvimento local (5.3  $\leq$  QL < 1000; 0  $\leq$  PRE < 0.13)
- Embrião de sistema local de produção (1.4  $\leq$  QL < 5.3; 0  $\leq$  PRE < 0.13)

Os núcleos de desenvolvimento setorial-regional e os vetores avançados, por serem mais desenvolvidos, possuem um maior potencial de irradiação das suas atividades para o restante da economia, sendo, assim, alvos prioritários de políticas que visam ao adensamento das cadeias produtivas. Além disso, podem ser também, a princípio, objetos de políticas voltadas para promover o aprendizado e

a inovação por meio da cooperação, inclusive com organizações de P&D. Já os vetores de desenvolvimento local e os embriões de sistemas locais de produção devem ser alvo de políticas menos pretensiosas, nesses casos, voltadas, basicamente, para estimular a cooperação, visando, em primeiro lugar, à expansão dos mercados.

A Tabela 5 relaciona as aglomerações que, de acordo com a tipologia acima, podem ser consideradas núcleos de desenvolvimento setorial-regional. São 21 aglomerações, todas localizadas no interior do estado e de grande importância econômica para os territórios onde se localizam. Destas, apenas quatro são vinculadas à indústria manufatureira, sendo as restantes, direta ou indiretamente, ligadas ao setor primário.

A Tabela 6 apresenta as 20 aglomerações consideradas vetores avançados. Essas aglomerações

**Tabela 5**  
**Núcleos de desenvolvimento setorial-regional – Bahia – 2007**

Território de identidade	Atividades	QL	Empregos	Estab.	PRE
Agreste de Alagoinhas/Litoral Norte	Produção florestal	6.25	3357	44	24.83
Agreste de Alagoinhas/Litoral Norte	Prospecção e extração de petróleo e gás	9.37	2680	22	37.2
Bacia do Rio Corrente	Cultivo de cereais	44.59	701	58	22.72
Bacia do Rio Corrente	Cultivo de soja	33.32	560	77	16.98
Chapada Diamantina	Agricultura diversificada	59.43	2187	32	36.47
Extremo Sul	Atividades de apoio à agricultura	7.83	1453	108	45.39
Extremo Sul	Cultivo e beneficiamento de café	5.57	2066	152	32.32
Extremo Sul	Produção florestal e celulose	10.34	8107	99	59.96
Itapetinga	Calçados e artefatos de couro	16.72	10887	20	35.06
Itapetinga	Criação de bovinos	6.9	2331	1080	14.47
Litoral Sul	Cultivo de cacau	13.32	6520	2021	67
Litoral Sul	Fabricação de equipamentos e componentes de TIC	12.64	1732	61	63.56
Oeste Baiano	Atividades de apoio à agricultura	9.52	766	97	23.93
Oeste Baiano	Cultivo de cereais	15.23	1181	196	38.28
Oeste Baiano	Cultivo de soja	32.62	2704	378	81.99
Oeste Baiano	Cultivo e preparação de fibras de algodão	29.04	3030	107	72.99
Portal do Sertão	Artigos para viagem	8.12	336	37	50.53
Portal do Sertão	Criação de aves	9.57	1480	67	59.51
Recôncavo	Cultivo e preparação de produtos do fumo	25.37	1764	27	74.02
Sertão do São Francisco	Fruticultura	28.18	8781	232	61.5
Vitória da Conquista	Cultivo e beneficiamento de café	10.01	1733	538	27.11

Fonte: Observatório de Atividades Econômicas com base no MTE, 2007.

Nota: (5.3  $\leq$  QL < 1000; 0.13  $\leq$  PRE < 1).



são importantes para a Bahia quando considerada a participação das atividades que as compõem na geração de emprego, mas não são tão relevantes para os territórios onde se localizam, pois estes possuem atividades econômicas bastante diversificadas. Verifica-se que, dessas 20, dez localizam-se na Região Metropolitana de Salvador (RMS) e quatro no Portal do Sertão. As da RMS, que abriga um conjunto bastante amplo de atividades econômicas geradoras de empregos, com exceção das cadeias automobilística e química, são todas vinculadas ao setor terciário. As do Portal do Sertão

são todas vinculadas à indústria de transformação e indicam o alto grau de diversificação alcançado pelo Distrito Industrial de Subaé, localizado em Feira de Santana.

Em resumo, as atividades incluídas nessas aglomerações, no caso das industriais, são importantes para o estado, sendo bastante desenvolvidas, mas não têm peso muito grande no total do emprego dos territórios onde estão localizadas, por ser, relativamente, intensivas em capital.

A Tabela 7 relaciona as aglomerações produtivas classificadas como vetores de desenvolvimento

<b>Tabela 6</b>					
<b>Vetores avançados – Bahia – 2007</b>					
<b>Território de identidade</b>	<b>Atividades</b>	<b>QL</b>	<b>Empregos</b>	<b>Estab.</b>	<b>PRE</b>
Agreste de Alagoinhas/Litoral Norte	Criação de aves	3.67	362	24	14.56
Agreste de Alagoinhas/Litoral Norte	Produtos de madeira	4.19	515	54	16.62
Agreste de Alagoinhas/Litoral Norte	Turismo	4.62	4686	128	18.33
Extremo Sul	Criação de bovinos	4.54	4238	1485	26.3
Extremo Sul	Produtos de madeira	4.72	848	75	27.36
Extremo Sul	Turismo	3.06	4539	547	17.75
Metropolitano de Salvador	Administração de edifícios e condomínios	1.56	22008	4005	88.07
Metropolitano de Salvador	Aluguel de máquinas e equipamentos	1.43	3555	291	80.72
Metropolitano de Salvador	Atividades de teleatendimento	1.76	11235	22	99.92
Metropolitano de Salvador	Atividades de vigilância e segurança privada	1.65	22947	104	93.35
Metropolitano de Salvador	Atividades fotográficas e similares	1.45	489	59	82.32
Metropolitano de Salvador	Cadeia automobilística	1.41	8734	64	79.79
Metropolitano de Salvador	Locação de mão de obra temporária	1.68	13743	147	95.02
Metropolitano de Salvador	Químicos, petroquímicos e fertilizantes	1.42	5401	79	80.12
Metropolitano de Salvador	Serviços de TI	1.5	6690	434	84.96
Metropolitano de Salvador	Serviços prestados às empresas	1.46	20225	999	82.85
Portal do Sertão	Indústria alimentícia	3.66	5772	186	22.8
Portal do Sertão	Indústria de materiais de construção	3.1	761	37	19.3
Portal do Sertão	Metal-mecânico	2.26	1100	95	14.05
Portal do Sertão	Têxteis e confecções	3.37	3217	273	20.97

Fonte: elaboração própria com base no MTE, 2007.  
Nota: (1.4 <= QL < 5.3; 0.13 <= PRE < 1).

local. Elas são importantes para os territórios onde se localizam, uma vez que são responsáveis por boa parte do emprego local, mas não são relevantes para as atividades quando se considera o estado da Bahia como um todo, tendo em vista que o peso dos empregos gerados pelas atividades no território não é considerável. A confecção de calçados e artefatos de couro, por exemplo, é, sem dúvida, muito importante para a Bacia do Jacuípe, especialmente para o município de Ipirá, mas essa atividade se dilui quando se considera a distribuição dos empregos que gera nos diversos territórios de identidade da Bahia.

Por último, na Tabela 8, são apresentadas as aglomerações consideradas embriões de sistemas locais de produção. Essas aglomerações são constituídas por atividades que possuem pouca importância no âmbito do estado e que também estão diluídas no tecido econômico dos territórios. Elas são numerosas (53), representando 49% do total de aglomerações encontradas. Esse número poderia ser menor caso fossem usados filtros mais rigorosos. Os filtros foram mantidos, no entanto, tendo em vista proporcionar a ideia da grande dispersão e o baixo nível de adensamento das atividades produtivas no estado.

**Tabela 7**  
**Vetores de desenvolvimento local – Bahia – 2007**

Território de identidade	Atividades	QL	Empregos	Estab.	PRE
Bacia do Jacuípe	Calçados e artefatos de couro	13.5	1409	22	4.54
Bacia do Rio Corrente	Produção florestal	9.75	672	23	4.97
Baixo Sul	Agricultura diversificada	11.86	686	110	11.44
Baixo Sul	Cultivo de cacau	13	1220	181	12.54
Chapada Diamantina	Cultivo e beneficiamento de café	10.53	413	81	6.46
Irecê	Cultivo de feijão	7.06	116	20	1.93
Médio Rio de Contas	Cultivo de cacau	8.29	1182	425	12.15
Piemonte da Diamantina	Pedras ornamentais	21.11	349	35	11.01
Piemonte do Paraguaçu	Móveis	10.37	289	20	6.31
Sisal	Calçados e artefatos de couro	6.66	2040	25	6.57
Sisal	Têxteis e confecções (sisal)	8.58	1297	52	8.46
Vale do Jequiçá	Criação de bovinos	6.5	406	216	2.52
Vale do Jequiçá	Cultivo e beneficiamento de café	11.09	275	57	4.3
Velho Chico	Fruticultura	6.51	302	55	2.12

Fonte: elaboração própria com base na RAIS/Caged de 2007.

Nota: (5.3 <= QL < 1000; 0 <= PRE < 0.13).

(Continua)

**Tabela 8**  
**Embriões de sistema local de produção – Bahia – 2007**

Território de identidade	Atividades	QL	Empregos	Estab.	PRE
Agreste de Alagoinhas/Litoral Norte	Fruticultura	1.76	996	79	6.98
Bacia do Jacuípe	Criação de bovinos	4.3	233	145	1.45
Bacia do Rio Corrente	Criação de bovinos	3.09	254	75	1.58
Baixo Sul	Atividades de apoio à agricultura	3.63	112	30	3.5
Baixo Sul	Indústria alimentícia	1.75	428	46	1.69
Baixo Sul	Turismo	2.36	583	133	2.28

<b>Tabela 8</b>					
<b>Embrões de sistema local de produção – Bahia – 2007</b>					
<b>Território de identidade</b>	<b>Atividades</b>	<b>QL</b>	<b>Empregos</b>	<b>Estab.</b>	<b>PRE</b>
Chapada Diamantina	Criação de bovinos	2.27	224	75	1.39
Chapada Diamantina	Turismo	1.79	281	60	1.1
Extremo Sul	Agricultura diversificada	1.63	565	81	9.42
Extremo Sul	Fruticultura	2.2	1818	165	12.73
Extremo Sul	Pedras ornamentais	1.6	295	35	9.31
Extremo Sul	Serviços de manutenção industrial	1.83	635	21	10.59
Irecê	Serviços educacionais	1.86	301	30	0.51
Itaparica	Construção civil	1.75	503	29	0.68
Itaparica	Serviços educacionais	2.02	464	24	0.79
Itaparica	Turismo	1.74	173	23	0.68
Itapetinga	Indústria alimentícia	1.47	780	46	3.08
Litoral Sul	Criação de bovinos	1.76	1427	439	8.86
Litoral Sul	Indústria alimentícia	1.67	2128	130	8.4
Litoral Sul	Turismo	1.91	2457	281	9.61
Médio Rio de Contas	Criação de bovinos	3.2	755	243	4.69
Médio Rio de Contas	Indústria alimentícia	2.84	1052	71	4.15
Médio Rio de Contas	Têxteis e confecções	2.92	655	43	4.27
Oeste Baiano	Agricultura diversificada	4.55	686	67	11.44
Oeste Baiano	Cultivo e beneficiamento de café	4.79	770	47	12.05
Oeste Baiano	Indústria alimentícia	2.14	1359	64	5.37
Piemonte da Diamantina	Serviços de saúde	1.5	481	53	0.78
Piemonte do Paraguaçu	Criação de bovinos	5.2	510	289	3.17
Piemonte Norte do Itapicuru	Construção civil	1.66	967	47	1.3
Portal do Sertão	Calçados e artefatos de couro	2.05	3960	29	12.75
Portal do Sertão	Serviços gráficos	1.42	216	33	8.85
Portal do Sertão	Transformação de plásticos	1.79	1000	48	11.11
Recôncavo	Indústria alimentícia	1.6	1184	94	4.68
Recôncavo	Metal-mecânico	1.78	407	22	5.2
Recôncavo	Móveis	2.43	325	39	7.09
Sertão do São Francisco	Cultivo de cereais	1.98	133	40	4.31
Sertão do São Francisco	Indústria alimentícia	4.1	2266	33	8.95
Sertão Produtivo	Criação de bovinos	1.72	373	207	2.32
Sertão Produtivo	Cultivo de cereais	2.82	117	47	3.79
Sertão Produtivo	Cultivo e preparação de fibras de algodão	3.16	176	24	4.24
Sertão Produtivo	Fruticultura	1.57	302	119	2.12
Sertão Produtivo	Indústria de materiais de construção	3.21	170	20	4.31
Sertão Produtivo	Metal-mecânico	1.53	161	26	2.06
Sertão Produtivo	Produtos de madeira	2.62	109	28	3.52
Sertão Produtivo	Têxteis e confecções	5.28	1088	43	7.09

**Tabela 8**  
**Embriões de sistema local de produção – Bahia – 2007**

Território de identidade	Atividades	QL	Empregos	Estab.	PRE
Vale do Jequiçá	Cultivo de cacau	3.21	121	48	1.24
Vale do Jequiçá	Indústria alimentícia	2.08	204	27	0.81
Velho Chico	Criação de bovinos	4.51	236	108	1.46
Vitória da Conquista	Criação de bovinos	2.28	993	495	6.16
Vitória da Conquista	Indústria de materiais de construção	2.37	253	26	6.42
Vitória da Conquista	Metal-mecânico	1.4	297	35	3.79
Vitória da Conquista	Móveis	2.81	348	33	7.6
Vitória da Conquista	Transformação de plásticos	1.99	484	24	5.38

Fonte: elaboração própria com base no MTE, 2007.  
Nota: (1.4 <= QL < 5.3; 0 <= PRE < 0.13).

## CONCLUSÕES

Embora diversos governos tenham tentado promover, desde meados da década de 1990, a desconcentração da economia baiana, os dados apresentados neste artigo indicam que a concentração espacial, setorial e empresarial ainda continua acentuada, configurando vastos recortes do território do estado como desertos econômicos. Paradoxalmente, apesar da concentração da produção, existe uma excessiva dispersão geográfica de aglomerações produtivas incipientes, o que atua no sentido de minar as iniciativas de provimento de infraestrutura comum, fragilizando as especializações regionais e dificultando a adoção de políticas de dinamização.

Além disso, considerando-se as classificações de intensidade tecnológica setorial adotada pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), percebe-se que a maior parte das atividades aglomeradas pertence ao conjunto de indústrias que se caracterizam por ser de média ou baixa intensidade tecnológica (HATZICHRONOGLU, 1997). São atividades que apresentam reduzidas possibilidades de aproveitamento de economias de escala externas e, portanto, de desencadear um processo de aprendizado ativo que conduza a inovações que sejam significativas para a busca de competitividade.

Adicionalmente, tendo por referência a tese inicial de Perroux (1995), Myrdal (1957) e Hirschman (1958) sobre as sinergias existentes entre a locali-

zação industrial e o desenvolvimento econômico, a situação mostra-se ainda mais complicada. O argumento desses autores é que os investimentos, normalmente, migram para atividades produtivas mais próximas entre si, beneficiando-se da existência de capacitações complementares. Como grande parte das aglomerações da economia baiana é pouco qualificada e dispersa geograficamente, possui baixa capacidade de atrair novos investimentos complementares. As aglomerações produtivas qualificadas como embriões de sistemas locais de produção, que representam 49% do total, além de ser de baixa intensidade tecnológica, geralmente não encontram, no território de identidade, atividades complementares que possam induzir uma dinâmica mais virtuosa por meio de relações intersetoriais.

Enfim, os esforços governamentais voltados para a desconcentração econômica e o estabelecimento de um processo de desenvolvimento endógeno local, complementar às políticas de atração de investimentos exógenos, ainda não foram capazes de gerar resultados expressivos. Apesar disso, eles precisam continuar. É importante, todavia, atenção para o fato de que as políticas voltadas para o desenvolvimento endógeno local, a exemplo das políticas de dinamização de aglomerações produtivas preexistentes em um dado território, defrontam-se com significativos obstáculos. No caso nordestino, mais especificamente a Bahia, as fragilidades das atividades produtivas e das relações sociais não podem

ser desconsideradas. Vale dizer, a mera replicação de experiências internacionais dificilmente terá êxito, pois os condicionantes produtivos e sociais locais, que configuram a realidade das aglomerações, diferem entre países, regiões e estados. Nesse sentido, o esforço preliminar feito neste artigo, de identificação e qualificação das aglomerações existentes no território baiano, pode ser útil tanto para efeito de políticas de dinamização, que levem em conta a realidade dessas aglomerações, como também para monitorar os resultados das ações implementadas.

## REFERÊNCIAS

- BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Estatística RAIS/Caged 2007. Disponível em: <<http://sgt.caged.gov.br/index.asp>>. Acesso em: 21 nov. 2009.
- BUARQUE, S. *Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável*. Brasília: INCRA e IICA, 1998.
- CASSIOLATO, J. E.; LASTRES, H.; SZAPIRO, M. *Arranjos e sistemas produtivos locais e proposições de políticas de desenvolvimento industrial e tecnológico*. Seminário Local Clusters, Innovation Systems and Sustained Competitiveness. Rio de Janeiro: IE-BNDES, 2000. (Nota técnica, 5).
- CROCCO, M., GALINARI, R., SANTOS, F., LEMOS, M. E SIMÕES, R. Metodologia de identificação de arranjos produtivos locais. *Nova Economia*, v. 16, n. 2, 2006.
- FERNANDES, A.; LIMA, J. Cluster de serviços: contribuições conceituais com base em evidências do polo médico de Recife. *Nova Economia*, v. 16, n. 1, jan./abr. 2006.
- FERREIRA JÚNIOR, H. M.; FREITAS, L. F. S.; MOTA, F. B. Oportunidades para uma inserção externa da economia baiana. *Revista Econômica do Nordeste*, v. 41, n. 2, abr./jun. 2010.
- GIULIANI, E.; BELL, M. The micro-determinants of meso-level learning and innovation: evidence from a Chilean wine cluster. *Research Policy*, Elsevier, v. 34, n. 1, 2005.
- HADDAD, P. R. Medidas de localização e de especialização. In: \_\_\_\_\_. (Org.). *Economia regional: teorias e métodos de análise*. Fortaleza: BNB-ETENE, 1989.
- HATZICHRONOGLU, T. *Revision of the high-technology sector and product classification*. Paris: OCDE, 1997.
- HIRSCHMAN, A. O. *The strategy of economic development*. New Haven: Yale University Press, 1958.
- MALIZIA, E. E.; FESER, E. J. *Understanding local economic development*, Piscataway: Rutgers University Press, 1998.
- MARSHALL, A. *Princípios de economia*. São Paulo: Abril Cultural, [1890] 1962.
- MYRDAL, G. *Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas*. Rio de Janeiro: Saga, 1957.
- PERES, W. *El (lento) retorno de las políticas industriales em América Latina y Caribe*. Santiago do Chile: Nações Unidas/Cepal, 2005. (Série Desarrollo Productivo, 166).
- PERROUX, F. Nota sobre o conceito de polo de crescimento. In: \_\_\_\_\_. (Org.). *A planificação e os polos de crescimento*. Porto: Edições Rés, [1955] 1995.
- PIETROBELI, C.; RABELLOTTI, R. *Mejora de la competitividad en clusters y cadenas productivas en América Latina*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2005.
- PIORE, M. J.; SABEL, C. F. *The Second Industrial Divide*. New York: Basic Books, 1984.
- ROCHA, G.; CODES, A. Desenvolvimento da indústria baiana: papel e perspectivas dos médios e pequenos empreendimentos. In: AVENA, A. (Org.). *Bahia: temas estratégicos – subsídios para formulação de políticas públicas*. Salvador: SEPLAN, 2006.
- SANTOS, G. dos; DINIZ, E.; BARBOSA, E. Aglomerações, arranjos produtivos locais e vantagens competitivas locais. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro: BNDES, v. 11, n. 22, 2004.
- SANTOS, M. *Território e sociedade: entrevista com Milton Santos*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000.
- STORPER, M. Desenvolvimento territorial na economia global do aprendizado: o desafio dos países em desenvolvimento. In: RIBEIRO, L.; SANTOS JUNIOR, O. (Org.). *Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.
- STEINDL, J. *Pequeno e grande capital: problemas econômicos do tamanho das empresas*. São Paulo: HUCITEC/Unicamp, [1945] 1990.
- SUZIGAN, W. et al. Clusters ou sistemas locais de produção: mapeamento, tipologia e sugestões de políticas. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 24, n. 4, 2004.
- TEIXEIRA, F.; FERRAZ, J. Economic instability, market opening and adjustment strategy in the Brazilian industry. *Nexos Econômicos*, Salvador: UFBA, v. 1, n. 3, 1999.
- TEIXEIRA, F.; GUERRA, O. 50 anos da industrialização baiana: do enigma a uma dinâmica exógena e espasmódica. *Bahia Análise & Dados*, Salvador: SEI, v. 10, n. 1, p. 87-98, jun. 2000.
- UDERMAN, S. A indústria de transformação na Bahia: características gerais e mudanças estruturais recentes. *Revista Desenbahia*, Salvador: Desenbahia, v. 2, n. 3, set. 2005.

# A invenção da Bahia: a nova internacionalidade da economia e a dissociação social

*Fernando Pedrão\**

\* Doutor e docente-livre em Ciências Econômicas pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Presidente do Instituto de Pesquisas Sociais (IPS), professor visitante da Universidade Federal do Recôncavo (UFRB). fcpedrao@terra.com.br

## Resumo

A compreensão da atualidade depende de uma visão em perspectiva histórica em que se registre a combinação dos processos econômicos com os da formação dos processos do poder. Ao reconhecer a Bahia como uma região cuja formação começou antes que a do conjunto nacional e como projeção de um sistema internacional, torna-se necessário construir uma leitura crítica de sua história. Mais que em outras partes do país, a modernização aqui tem sido o modo de conduzir uma interação entre o poder localmente construído e o que deriva das relações internacionais. Os mecanismos do poder econômico se desenvolveram mediante o controle da aparelhagem política, fazendo com que a filtração ao exterior do capital localmente formado coincidissem com a concentração do capital em empresas beneficiadas pela articulação política. O novo e o velho se combinam em novas formas que preservam desigualdade e exclusão.

**Palavras-chave:** Totalidade histórica. Identidade. Estruturação em classes. Dissociação social.

## Abstract

*Understanding the present depends on a historically founded perception, able to register the combination of economic processes and those of political power. When seeing Bahia as a region whose formation began before that of the national frame, as well as a projection of international system, a critical lecture of history becomes necessary. More than in other parts of the country, modernization here meant how to adjust locally developed power with external pressures. The mechanism of economic wrench were set by political control of public expenditure adjusting private capital concentration with political misguiding. The new and the old combine on new ways to preserve inequality and exclusion.*

**Keywords:** Historical totality. Identity. Structuring in classes. Social dissociation.



## PREÂMBULO INCÔMODO

No contexto da modernização do Brasil, a Bahia representa um desafio especial, em parte porque representa uma combinação inusitada de concentração de riqueza e de extensão de pobreza, em parte porque tem perdido posição no relativo a condições de vida comparada com outros estados da Federação, e ainda em parte por ter perdido sucessivas oportunidades para consolidar seu crescimento. Uma perda incômoda de memória faz com que alguns de seus eventuais gestores vejam como fatos novos aspectos estruturais do sistema socio-produtivo. Surgem daí expressões de um jargão interessante, mas pouco relevante, que já levou a apresentações inoportunas da economia baiana nas catedrais empresariais do Sudeste. Indiretamente contribui-se com uma imagem desfavorável. A parte de simplificações caricaturescas sobre a Bahia, de um mau gosto que se tornou marca registrada de paulistas e cariocas menos informados, há, realmente, uma questão em aberto sobre a identidade desta província, cuja elite sempre se considerou superior aos demais estados, porque a Bahia foi sede do vice-reinado — e por muito mais tempo que o Rio de Janeiro — e porque simplesmente sua população sente-se mais inteligente que as outras. Estas olham os baianos como preguiçosos, e os baianos as consideram ignorantes. Os baianos sempre reservam para si o monopólio de falar mal de si mesmos e imediatamente detectam os sinais de críticas externas. O problema é que o tempo caiu em cima da Bahia e essa elite se desvaneceu ou se tornou ridícula aos olhos dos próprios baianos.

É a história de uma tragédia que começou a ser escrita quando o primeiro governador geral fez a primeira grilagem do Brasil, apropriando-se da capitania, o primeiro traficante de madeira se tornou lenda e a primeira índia se tornou carola. A seguir, a Igreja se locupletou de heranças e os conventos se tornaram empresas escravistas. Desde então, a Bahia tenta se livrar do fanatismo, mas o povo

sofre recaídas trágicas nas mãos das sub-igrejas e dos inumeráveis pastores. A crise de identidade se parece com a diabetes, típica dos negros, que não se esgota nem mesmo nas sucessivas crises apopléticas de sua economia. Dois ou três momentos da história recente foram cruciais. O primeiro foi o desvanecimento do populismo de Joaquim Seabra, que resultou na devolução do governo estadual à velha oligarquia. O segundo foi a recomposição da oligarquia com Juracy Magalhães em 1960, iniciando uma dinastia que se prolongou por 30 anos. O terceiro foi o desencanto da esquerda com o desempenho decepcionante do governo de Waldir Pires. Depois, o esgotamento do projeto de industrialização no início da década de 1980, com alguns eventos clamorosos de falcatruas de bancos e de falências duvidosas de indústrias, especialmente no conjunto da petroquímica.

A chegada da maré avassaladora do governo Collor encontrou a economia baiana combalida, atingida pela emigração de empresas, que tinham se aproveitado de subsídios do estado que renegam, pelo envelhecimento tecnológico do parque supostamente moderno que se tornara rentável com subsídios e reserva de mercado. Os dois períodos de Fernando Henrique Cardoso foram nefastos para a Bahia, como para todo o Nordeste, e a legitimação que receberam no discurso da Unicamp não foi muito melhor que a consagração neoclássica da Fundação Getúlio Vargas e da PUC do Rio de Janeiro. Certa elite perita pasteurizada, que se formara durante a ditadura, passava a ser a curadora das concepções de política econômica que, por estranha coincidência, favoreciam a concentração de capital no chamado eixo Rio–São Paulo, hoje São Paulo — São Paulo com a adesão de certa elite acadêmica mineira<sup>1</sup>. Desde então, a Bahia recebe significativa contribuição federal via Bolsa Família, em que a solidariedade com a pobreza inclui um

<sup>1</sup> Foi o Centro de Desenvolvimento e Planejamento de Minas Gerais (Cedeplar) que concebeu a pérola de uma divisão do Brasil em três partes, em que Minas, curiosamente, faz parte da confraria paulista e nós somos os outros.

controle direto do estado por órgãos de terceira linha do governo federal<sup>2</sup>.

### **A TOTALIDADE SOCIAL CONCRETA E SUA PROJEÇÃO IDEOLÓGICA**

Um país, um estado, uma região são totalizações de processos sociais com dimensões econômicas, políticas e culturais que se materializam em territórios e em construções de poder. O tempo, na forma de acumulação de experiência, contribui para a identidade das regiões que se tornam irreversíveis, tal como acontece em regiões de civilizações antigas. O capitalismo avançado — não confundir com o tardio — fragilizou as regiões, que hoje estão sujeitas a decisões de territorialidade de algumas poucas empresas. A globalização conduzida pelo grande capital reduziu o poder local à condição de pitoresco ou folclórico. Tal como se vê com o exemplo da China, só se pode tratar o grande capital com políticas igualmente fortes<sup>3</sup>.

No Brasil, alguns estados federativos são autênticas regiões enquanto outros são, claramente, projetos políticos do governo central. Sete estados foram criados deste modo no século XX, contrastando com aqueles consequentes de processos da formação nacional. Houve variações da unidade interna de vários estados, em que em alguns, como no Paraná, surgiram identidades e objetivos sub-regionais com crescente consistência. Paralelamente, surgiram pressões para o desmembramento de estados que hoje en-

contram um esvaziamento ideológico da noção política de unidade estadual e revelam interesses de grupos econômicos, tal como acontece com a Bahia. Projetos eivados de contradições, como o da transposição de águas do Rio São Francisco, não substituem o processo de desastre que vem da falta de planejamento para a bacia do rio. Os movimentos de separação são alentados por grupos econômicos que esperam vantagens dessa política e por grupos locais induzidos pelos anteriores, quase sempre ligados ao desmembramento de municípios.

Estados e regiões no Brasil se confundem e se interpenetram, interagem no contexto do poder federal que é cada vez menos federativo, mas que precisa representar um conjunto que se transforma de modo desigual. Indiscutivelmente, todo esse processo está relacionado com o fato de que o governo federal não tem um ministério de planejamento regional com um desempenho mínimo razoável e se tornou uma máquina política colateral. Processos de grande envergadura, como a ocupação do Cerrado e do Oeste, representaram um deslocamento das linhas de força regionais no país que afetou quase todas as regiões, mas que não foi estudado em seu significado estratégico. Algumas propostas federais, como a de uma política de eixos regionais simplesmente contemplam o fortalecimento da região paulista sobre as demais, relegando o Nordeste a uma secundarização implacável. Outras articulações, como as conduzidas pela logística inter-regional da carga rodoviária, mudaram decisivamente as relações entre regiões, alterando os papéis das cidades definidas como de porte médio<sup>4</sup>.

Nesse conjunto, a Bahia protagoniza uma experiência especial, de combinar movimentos de perda de identidade com outros de preservação e, ainda, com outros de novidade. O velho e o

<sup>2</sup> Independentemente de outras razões, resquícios de federalismo geram enorme mal-estar com o fato de que alguns burocratas, mais ou menos partidários, determinem em Brasília quais venham a ser os tais territórios de identidade, onde descobrem quilombos onde nunca houve comunidades negras e onde reúnem alhos com bugalhos. É uma incitação àquele preconceito da elite baiana relativo à ignorância auto-suficiente da burocracia.

<sup>3</sup> Em seu tempo as divergências de Rômulo Almeida com a Sudene, de Celso Furtado (ALMEIDA, 1985), giraram, em grande parte, em torno de políticas industriais, em que o primeiro pleiteava que o Nordeste só poderia se desenvolver com políticas industriais fortes conduzidas pelo estado, apontando a enfrentar a concorrência do grande capital do Sul do país.

<sup>4</sup> Um caso especial a considerar é o de Uberlândia, como cidade sede de controle logístico de carga, que passou a ter uma influência discreta, mas decisiva nas relações inter-regionais. O grande número de terminais portuários de carga modificou os sentidos tradicionais do fluxo de mercadorias.

novo aqui se combinam de novos modos. Por isso, cabe pensar que a Bahia se inventa continuamente, com vantagens e desvantagens, com deslocamentos nas relações de classe e consequentes crises na classe dominante.

Mas é fundamental resgatar desde já a internacionalidade dos processos locais em que, em cada região, se sobrepõem manifestações de processos mundiais e macroregionais. Sob a aparência de locais encontram-se manifestações localizadas de processos internacionais.

Cada sociedade descobre um modo de construir sua identidade. A invenção ideológica de Atenas, como nos mostra Nicole Loraux, fez-se mediante o uso das orações fúnebres por parte dos grupos de poder. A invenção da Bahia se faz por meio da captura de símbolos populares por parte da burguesia e por sua subsequente mercantilização. A produção ideológica da Bahia como estado, e não só como região historicamente definida, é projeto de um contexto de economia e política que envolveu a predominância de uma elite que se esgotou e foi substituída por detentores de capital rápido, em associação com certo contexto de camadas populares urbanizadas que também se diluiu no decorrer do século XX. Em vez dessa coesão passaram a predominar pautas de individualismo dos lados atingidos pela força da renovação do capital. Há uma dissociação dos processos que permeiam os grupos de alta renda e os que atingem os de baixa renda e sem acesso ao sistema. Para estes, a mobilidade é uma estratégia defensiva que os leva a escolher outros ícones e símbolos e que os deixa expostos à voracidade das novas religiões. A transformação das tradições em produtos é o primeiro passo de um roteiro de conversão do próprio povo em mercadoria e na criação de uma imagem produzida e manipulada da Bahia. Uma suposta cultura baiana é reproduzida por meios pseudoculturais e pseudo-artísticos e constituída de ícones de uma

indústria de massa adaptada ao sistema de hotéis e empresas internacionais de turismo.

Quem inventou a Bahia e como ela se reinventa o tempo todo? Qual a consistência da entidade historicamente definida e da entidade política e administrativa denominada de Estado da Bahia? Certamente não foram mais a velha elite nem a classe média dependente, mas são novas associações de poder

entre grupos organizados, posteriores aos sindicatos. Como surgiu e de onde deriva sua identidade, de um ato de poder da Colônia, do Império, da República ou da sociedade desta região? Há uma relação real entre a figura do governo estadual e a representação desta sociedade? Não há como negar que a identidade do estado está mediada por seu relacionamento concreto com a esfera federal. Estará sujeita a intromissões do terceiro escalão da burocracia federal com o mandato de alterar as relações de poder no estado? Por que se aceitam passivamente as indicações dessa burocracia anônima que interfere na vida política do estado? O espaço do planejamento estadual se amplia ou restringe segundo transmite propostas próprias ou apenas se adapta às pressões externas?

Sem dúvida, as alterações entre as condições de propor dos estados se acentuaram desde o governo Collor, que representou uma violência ao mecanismo democrático de planejamento e acentuou o centralismo federal. Desde então, a Bahia está entre os estados menos aquinhoados no processo do planejamento. Sociedade e economia passam por transformações cruciais na Bahia que indicam um conflito entre os modos de crescimento identificados com a industrialização e a acumulação de problemas sociais sinalizados por desemprego, incerteza de renda e violência. Os dois parâmetros básicos de concentração de capital e exclusão social chegaram a indicadores graves, mas incapazes de transmitir a gravidade do problema. Dizer que seis empresas — controladas de fora do estado — respondem por cerca de 40% do produto interno bruto não revela, por exemplo, que

**A invenção da Bahia se faz por meio da captura de símbolos populares por parte da burguesia e por sua subsequente mercantilização**

a produção açucareira está sob o controle de duas empresas, ou que a comercialização do cacau é controlada por duas empresas estrangeiras, ou ainda que o setor de turismo está sob o domínio de portugueses e espanhóis. Dizer que o desemprego na região metropolitana pode estar nos 20% não diz nada sobre o desemprego na maioria das regiões do estado nem sobre o fato de que o mercado de trabalho informal está praticamente saturado, ou ainda que a maior parte do emprego formal corresponde a salários insuficientes para superar a fome.

As principais perspectivas visíveis da economia aparecem na forma de grandes investimentos em setores interessados na apropriação de recursos naturais que não estão acompanhados de projetos industriais, como são os casos da nova mineração de níquel e de ferro e da produção de celulose. Alguns empreendimentos em produção rural com alta tecnologia podem indicar pistas de uma renovação do planejamento, mas, nas condições adversas postas pela concentração capital, se torna imperativo reconstruir as bases da articulação da esfera estadual com a local. Finalmente, circulam informações oficiosas de compra de terras por empresas representantes de outros países, que deveriam ser avaliadas e controladas.

Todas estas ponderações devem levar em conta algumas dificuldades iniciais, dadas pelo fato de que, finalmente, a economia baiana é parte de um processo geral combinado de desenvolvimento e de subdesenvolvimento da economia brasileira<sup>5</sup>, que compreende variáveis que interferem de modo incontrolável em regiões específicas; e que ela, além disso, sedia segmentos de capital que operam segundo critérios exclusivamente internacionais, sem

relação alguma com o modo como se desenvolve o mercado nesta região. No primeiro caso está, por exemplo, a participação de empresas localizadas na Bahia no circuito da produção siderúrgica. No segundo caso estão, dentre outras, as mineradoras.

Na progressão da transformação do capital mercantil em capital industrial, o relacionamento com o exterior desempenha um papel complexo cujos significados ultrapassam o que é indicado pelas cifras de comércio, reunindo implicações culturais, políticas e ideológicas, cujos efeitos se estendem no tempo, algumas vezes de modo sutil e nem sempre ostensivo. O relacionamento com o exterior é um veículo de introdução de diferenças, frequentemente de novas formas de exploração, mas, em todo caso, de ruptura com o sistema colonial e com sua herança. A relação contém elementos de dominação e de alienação junto com elementos de esclarecimento. A questão que deve interessar daí em diante refere-se ao poder demiúrgico do relacionamento do Estado com o resto do mundo na produção de ideologias libertadoras.

A relação com o exterior, desde a década de 1980, foi internalizada de vários modos pela predominância de empresas internacionais na formação do produto social e da renda e pela generalização do recurso ao mercado externo por setores cada vez mais amplos da população. Se antes os emigrantes eram, principalmente, pessoas com pouca qualificação, aumentaram a partir de então o contingente de profissionais liberais rumo aos Estados Unidos, ao Canadá e à Austrália, já que a Europa oferece poucas oportunidades para emigração qualificada tradicional<sup>6</sup>. Diante disso, colocam-se os processos formadores de identidade que têm elementos de convergência às vezes reais e outras vezes fantasiosos.

<sup>5</sup> Celso Furtado foi o primeiro cientista social a colocar a questão em termos de processos combinados de desenvolvimento e de subdesenvolvimento, reconhecendo ainda que se trata de processos inscritos no contexto da produção capitalista. O Nordeste seria o lugar de processos de subdesenvolvimento que decorreriam da concentração do capital tradicional, enquanto os processos de desenvolvimento estariam emperrados pela emigração dos capitais formados na região. Esse processo se aprofundou nas décadas desde a Nova República, quando quase todas as empresas de maior porte da Bahia emigraram e as grandes empresas hoje presentes viraram sucursais, com seus centros de decisão em São Paulo. O homem que realiza trabalho simples, o trabalhador braçal, fica cada vez mais longe do leque das rendas da economia oficial organizada.

<sup>6</sup> Desde a década de 1970 tem aumentado a emigração em profissões não convencionais como músicos, alguns deles famosos e outros aproveitando uma valorização ainda escassa por aqui. Aumentou também a emigração de profissionais de nível superior e tal movimento entrou para o leque de opções de emprego da classe média que não se sente comprometida aos azares do mercado de trabalho impregnado de influências e jogos de poder influenciados por empresas e políticos.

São os ingredientes da história, que são materializações de processos reais ou que são projeções ideológicas? A recuperação, em perspectiva histórica, da formação social, econômica e política da Bahia, torna visíveis tendências de índole diversas que compõem um quadro de conflitos e composições de interesses que não pode ser ignorado. A questão se coloca em termos de uma leitura da formação do capital e do correspondente espaço para o trabalho remunerado. Como essa formação se dá mediante a relação com o exterior, há um condicionamento da estruturação social em função da formação de renda e da criação de postos de trabalho. Por exemplo, os efeitos da relação internacionalizada da produção agrícola são completamente diferentes, a depender, se trata de lavouras tradicionais como o cacau, de novas lavouras para exportação como frutas da produção irrigada, ou da produção de soja. Formação de renda e criação de emprego progridem de modos diferentes e inclusive inversos, com efeitos também diferentes na distribuição da renda e na urbanização. A relação com o exterior funciona como mediação da incorporação de capital novo na produção definindo uma composição e uma escala de mercado sobre a qual se forma essa renda. Dadas as peculiaridades da relação da região baiana com o exterior, será preciso ver o processo de formação da economia baiana como uma progressão interrompida de processos mediados pelos relacionamentos com o exterior, que passam por mudanças qualitativas no meio rural e no urbano.

O relacionamento com o exterior é um mecanismo que foi manejado pelo poder emanado da anterior combinação de latifúndios e comércio que sustentou a criação da burguesia local. Com o alargamento da urbanização, a organização do poder político e econômico passou a depender de

uma aliança entre a burguesia e a classe média, mas quem é essa classe média? Ela simplesmente aumenta ou diminui em quantidade ou muda em composição e em como se reproduz? O encolhimento das fontes de renda da classe média, tanto na esfera privada como na pública, indica que essa aliança desapareceu ou mudou de forma radicalmente. O esvaziamento dessa aliança levou a burguesia a se acolher no Estado como patrocinador e fonte de renda e a procurar novas composições em controle de patrimônio, em propriedades urbanas e rurais. Tal como pontuou Sodré (1983), a burguesia urbana no Brasil sempre precisou do latifúndio.

É necessária uma teoria da urbanização como parte de uma teoria da mudança social e não só para explicar as cidades. A urbanização é parte da divisão do trabalho que se realiza localmente e traz novas oportunidades de engajamento de pessoas em atividades remuneradas comparadas com o ambiente semi-rural tradicional, ao mesmo tempo em que alarga distâncias entre os que percebem maiores rendas e os que continuam em condição de pobreza crítica e crônica. Verifica-se que há barreiras praticamente intransponíveis entre grupos de renda que se repetem na capital e nas cidades de porte médio<sup>7</sup>.

No ambiente de dissociação de interesses entre os dois diferentes constituintes do grande capital e os diferentes grupos das camadas populares há fatores de coesão e de separação, com crescente predominância dos últimos, resultando em uma urbanização criadora de cidades fragmentadas. Salvador tornou-se nacionalmente emblemática como uma grande cidade que abriga os mais distantes extre-

**Os efeitos da relação internacionalizada da produção agrícola são completamente diferentes, a depender, se trata de lavouras tradicionais como o cacau, de novas lavouras para exportação como frutas da produção irrigada, ou da produção de soja**

<sup>7</sup> Essa situação pode ser descrita pelo fato de que a mobilidade dos trabalhadores em cidades de pequeno e de médio porte encontra limites rígidos, assim como o acesso a serviços. A urbanização na Bahia está muito concentrada na capital e em sua região de influência, e a população classificada como rural está entre as mais numerosas do país.

mos de condições de vida. A terceira cidade do país em população, formada de grandes subespaços que são, praticamente, diferentes cidades, com algumas das estatísticas de violência mais elevadas do país<sup>8</sup>.

Essencialmente, um ambiente de rejeição social, em que se desenvolvem linguagens de hostilidade e distinção de espaços de circulação.

Desta constatação sobre a desagregação social abrem-se duas linhas de investigação, que são aquelas relativas à consolidação, à recomposição ou à compressão dos grupos médios de renda e aquela outra que trata da própria urbanização. Não se pode aqui tratar de urbanização separada de estruturação social e sua territorialidade, já que a expansão urbana tornou-se campo de expansão do grande capital, que combina o controle de terras urbanas com a oligopolização do mercado imobiliário. A importância do fenômeno se percebe com a vinda de grandes empresas imobiliárias do Sul do país para participarem da bolha imobiliária da Bahia com a prepotência de seus *shopping centers*. A dívida urbana, principalmente aquela que se constitui do endividamento da classe média, torna-se um contencioso que pode se transformar, abruptamente, em uma imensa duplicata a ser coberta pelo estado para garantir o lucro pendente das empresas imobiliárias. A falta de controle governamental em escala nacional sobre essa fonte de especulação constitui um risco falsamente estrutural do sistema que consistiria apenas em um controle efetivo da especulação urbana.

O agravamento dos fatores de dissociação incorporou, progressivamente, elementos de identidade tais como linguagem — palavras, pronúncia, significados — códigos de reconhecimento e pertencimen-

to. A população urbana cresce como um mosaico de elementos cada vez menores, gerando padrões de comportamento também dispersivos, que se tornam essenciais na determinação dos diversos grupos

constitutivos da burguesia. A desnacionalização da indústria, que se acelerou desde a década de 1980, deslocou essa burguesia de volta para posições periféricas no pequeno clube das grandes empresas e a colocou na situação de precisar recuperar espaço na economia. Nesse contexto, o

recurso ao Estado torna-se uma peça fundamental do jogo do poder, compreendendo o favorecimento de políticas públicas, concessões de serviços públicos, obtenção de contratos para prestação de serviços ao governo e cargos públicos de diversos tipos.

## AS CLASSES SOCIAIS EM PERSPECTIVA HISTÓRICA

As classes surgem do processo de formação do mundo social moderno e passam a protagonizar o conflito essencial do mundo do capitalismo sobre o qual se move a sociedade controlada pela burguesia<sup>9</sup>. A primeira questão, portanto, consiste em explicar a composição desse bloco regionalmente dominante, com suas condições próprias de modernização. A contração das oportunidades de emprego bem pago na indústria colocou a burguesia diante das alternativas de ocupação em setores especulativos, de participar das poucas empresas internacionalizadas ou de emigrar para o Sul do país ou para o exterior. Esta opção da emigração corresponde às poucas cifras

<sup>8</sup> Por exemplo, informações oficiais contabilizam 208 assassinatos em um mês comparados com 16 em Washington, considerada cidade violenta nos EUA. Uns 60 assassinatos por 100 mil habitantes comparado com a média de 27 do Brasil.

<sup>9</sup> Em trabalho anterior, *A Estruturação Social da Produção e as Classes Sociais* (1995), buscou-se situar a formação de classes como decorrência de processos de estruturação que se iniciaram no período colonial e que assumiram diferentes perfis nos diversos países latino-americanos em função da demora da industrialização e da macrocefalia das capitais. Procurou-se comparar as experiências do México e do Brasil entendendo que o gigantismo da Cidade do México se explica por razões políticas acima de quaisquer outras.



disponíveis, entretanto reveladoras, de uma tendência nacional aparentemente contraditória, mas que se confirma cada vez mais<sup>10</sup>.

A visão em perspectiva da formação das classes é a ruptura radical com a percepção burguesa do problema. A consciência de classe é uma internalização da historicidade da experiência de relacionamentos específicos que transcorrem no ambiente do capitalismo (LUKÁCS, 1978). Por isso, necessariamente, a relação de classes é complexa e contém uma progressão dos efeitos das sucessivas formas de relacionamento que tiveram lugar ao longo da história<sup>11</sup>.

A formação das classes no Brasil veio da matriz tradicional, de uma classe dominante constituída de latifundiários e comerciantes, com ancoragem em um Estado cujas aparelhagem e operacionalidade estariam a serviço desse grupo dominante<sup>12</sup>. A grande industrialização no país, mesmo sendo subalterna e concentradora, deslocou essa equação de classes e criou um sindicalismo que teve força enquanto o emprego crescia, mas que deixou uma nova cultura de luta de posições que é a verdadeira mudança no panorama da política, mesmo tendo sido aparelhado politicamente desde o início dos anos 90. Os movimentos de reorganização da classe trabalhadora tornaram-se irreversíveis, inclusive passaram a incluir movimentos que se formam a partir do interior rural e semiurbano. As alterações na composição de classe são fundamentais em um país em que a queda do emprego regular traduziu-

se na expansão de trabalho informal, constituído de trabalhadores carentes de contratação e sem condições de exercer uma participação viril na luta política de classes.

**Os movimentos de reorganização da classe trabalhadora tornaram-se irreversíveis, inclusive passaram a incluir movimentos que se formam a partir do interior rural e semiurbano**

Essa foi a composição de classes do Império, que passou para a primeira República e cujo fracasso se deveu a uma defesa radical daquele sistema de classe e poder que se tornara disfuncional à marcha mundial do capitalismo após a Primeira Guerra Mundial (FRITSCH, 1990). O esgotamento da Primeira República tornou-se visível através de conflitos surgidos na esfera da classe dominante — os conflitos armados do período de 1922 a 1932 — em paralelo a manifestações de trabalhadores desde 1919. É o aparecimento de grupos urbanos com capacidade para se manifestarem pelo voto e de uma imprensa significativa. A Revolução de 30 foi o grande ato de presença de grupos de classe média, isto é, foi quando o Estado desempenhou o papel de encaminhar uma nova composição do bloco de poder, absorvendo os interesses dos industriais e abrindo espaço para a ascensão de uma classe média urbana. Desde então, através do Estado Novo, configurava-se no país uma disputa pelo poder no bloco dominante — industriais versus exportadores — que encobre a pressão de novas associações de capitais nacionais com grandes capitais internacionais de países mais poderosos em projetos de exploração de recursos naturais. Uma “nova” classe de industriais do dinheiro público, surgida no após a Segunda Guerra Mundial, ajudou a construir um discurso legitimador do capital nacional que, curiosamente, seria denunciado por Campos (1987), grande defensor do capitalismo moderno.

A nova composição de empresas que se desenhou desde então passa por uma dupla divisão entre os que operam no mercado internacional e no mercado interno e entre aqueles que desfrutam

<sup>10</sup> Há uma estimativa não oficial de 2,5 milhões de brasileiros nos Estados Unidos comparados com aproximadamente 500 mil no início dos 80 e dos quais somente cerca de 40% estariam legalizados. Falta verificar se a retomada de crescimento da economia brasileira reverte essa tendência.

<sup>11</sup> Nas palavras de Marx, “cada nova classe que passa a ocupar o lugar da que dominou antes dela vê-se obrigada, para alcançar adiante os fins que persegue, a apresentar seu próprio interesse comum de todos os membros da comunidade” (MARX; ENGELS, 1974, p. 45, v. 1).

<sup>12</sup> Há uma importante contribuição de Graciarena (1961) ao estudo das classes sociais na América Latina que não deve ser negligenciado em um campo de trabalho em que há muito pouco.

de vantagens do Estado e aqueles que realmente operam no mercado. Em sucessivas e diferentes maneiras, o Estado teve e tem um papel determinante na constituição do capital privado e em sua organização em classes<sup>13</sup>. As políticas públicas com o setor bancário e com as empresas empreiteiras estão entre os casos mais notórios.

Assim, essa que denominamos de constituição externamente induzida do capital traduz-se em um sistema de classes com uma definição mais ou menos clara nas regiões mais ricas, que vêm a ser as mais industrializadas, com fundamentos salariais claros e mais urbanizadas, com um espectro de variedades nas regiões menos industrializadas e mais antigas e outro nas regiões mais novas. Sob o movimento geral de concentração de capital há diferentes versões, que se realizam em estruturas industriais diversificadas, como no Rio Grande do Sul e em Minas Gerais, ou com produção concentrada em muito poucas empresas, como na Bahia.

Como diz Labini (1983), a realidade imediata das relações de classe envolve circunstâncias específicas da vida das pessoas e não se retrata de modo satisfatório com esquemas gerais. O panorama das relações de classe na Bahia traz hoje algumas novidades no quadro nacional porque reflete uma exacerbação de conflitos que já estavam presentes, mas que se aprofundaram praticamente desde a década de 1980 com o fechamento da industrialização iniciada 15 anos antes. A região metropolitana foi o porto de chegada de pretendentes do interior e recebia um número crescente de imigrantes de outros estados. Essa tendência foi revertida por dois grandes fatores: a desaceleração dos investimentos da Petrobras e a renovação do sistema em

seu conjunto, que extinguiram empregos ao mesmo tempo no secundário e no terciário<sup>14</sup>.

A contração do emprego não foi nem é cíclica, mas sim é uma manifestação de mudança estrutural na acumulação na região. Foi maior do que a que se poderia atribuir a desemprego tecnológico e teve efeitos no envelhecimento tecnológico das indústrias de grande capital. Reflete uma descontinuidade

na constituição do capital que responde pelo suposto enigma que só interessa realmente ao grande capital. No conjunto, a contração só poderia ser superada por outros efeitos em cadeia, que só ocorreram no novo século em outras cadeias de capital internacionalizado, tal como aconteceu com a indústria automotora. A análise da economia no primeiro decênio registra novos focos importantes da indústria em petróleo petroquímica e automotora, que representam postos de trabalho na região metropolitana, reforçando o novo perfil de distância entre classes.

Está claro que o problema das classes sociais é muito mais amplo, se refere ao estado em seu conjunto e não pode ser definido a partir da região metropolitana. Há uma variedade de condições locais e de condições específicas de mobilidade entre as regiões do estado. Na base do sistema permanecem relações herdadas da relação entre grande propriedade e trabalho dependente, que são as principais determinantes da expulsão de pessoas dos grupos médios de renda. O desastre econômico da região cacauera e o desenvolvimento da produção de celulose no extremo sul e de soja no oeste, ambas gerando pouquíssimos empregos, agravaram o quadro de ampliação da pobreza e do contingente de excluídos no estado em seu conjunto. Para a Bahia em sua totalidade, o desemprego tecnológico no interior é mais profundo e difícil de reverter do que na região metro-

**A contração do emprego  
não foi nem é cíclica, mas sim  
é uma manifestação de  
mudança estrutural na  
acumulação na região**

<sup>13</sup> Os projetos das chamadas incubadoras de empresas são emblemáticos dessa ideologia subsumida de que o Estado se responsabiliza pelo capital privado, com um paternalismo que protege novas empresas até o momento em que elas estejam em condições de falir por conta própria.

<sup>14</sup> Entre 1985 e 1987 foram extintos não menos que 100 mil postos de trabalho na petroquímica e na metal-mecânica e não menos de 50 mil no setor bancário e em atividades periféricas, com um impacto localizado na Região Metropolitana de Salvador. Cabe supor que, de cada cinco bancários empregados em 1985, restou um em 1995.

politana, porque todos os novos empreendimentos rurais reduzem seu efeito emprego. Aparentemente, a única exceção significativa é a mineração.

Destaca-se que as grandes diferenças entre os segmentos de alta tecnologia e os de produção tradicional fazem com que o efeito emprego dos novos investimentos nos primeiros não passe para os segundos, estabelecendo uma diferença estrutural no mercado de trabalho. Além disso, a expressão “novos investimentos” aponta a uma característica da indústria petroquímica na Bahia: que tem sido sua decrescente competitividade, indicada por seu envelhecimento tecnológico e por um histórico de fechamento de empresas. A anterior composição do pólo foi aparentemente incapaz de sobreviver sem subsídios de preços de gás e energia. Os efeitos de renovação tecnológica vêm da entrada de projetos novos na região metropolitana que não fazem parte da composição do complexo petroquímico. Para a economia da região em seu conjunto, o essencial são as mudanças na divisão do trabalho, que consagram uma nova internacionalidade subalterna, em que os planos de produção da região, com exceção da agroindústria avançada, são parte secundária de projetos externamente decididos.

Tornou-se claro há muito que os processos expulsivos de população do interior do estado, isto é do estado, resultam de um conjunto complexo de causas, em que a aridez é muito importante, mas não é a principal. O modelo econômico prevalecente — um mar de pequenas propriedades pobres em torno de cidades pobres — não permite a permanência dos filhos da pobreza. As condições de escassez de água e a fragilidade dos solos tornaram-se limitativos pela estrutura fundiária e pelo controle da água, que foi agravado por décadas de obras favorecendo latifundiários e políticos. O fundamental é o conjunto das oportunidades de trabalho e de acesso a educação e saúde, em que, por certo, há mudanças significativas, mas onde há indiscutível insuficiência. O sistema produtivo de base rural se complementa com empreendimentos em mineração e projetos de agricultura irrigada que formam núcleos de prosperidade

e ampliam distâncias sociais. Falta uma reconstrução do planejamento social e econômico desde a base na economia do interior do estado, em que se confrontem as aplicações de capital e a criação de oportunidades de trabalho remunerado.

## **IDEOLOGIA, POLÍTICA ECONÔMICA E RENOVAÇÃO SOCIAL**

Os movimentos para o desenvolvimento giraram em torno de uma consciência social da coisa pública, que se traduziu em algum tipo de aliança entre o governo e as universidades. A tentativa de desenvolvimento que se estendeu de 1955 a 1963 contou com uma aliança entre a UFBA e o governo do estado, conduzida por Rômulo Almeida e o reitor Edgar Santos, com a criação de propostas de pesquisa que interagem com o planejamento. Essa composição prosseguiu em 1963, quando Milton Santos sucedeu Rômulo Almeida como secretário de Planejamento. Mas sofreu um desgaste irreparável desde o início da ditadura, e continuou depois dela quando o governo da Bahia ficou identificado com governos civis autoritários. A universidade pública derivou majoritariamente para posições de oposição ao governo, mas, quando teve a oportunidade de retomar posições no jogo político estadual, já tinha ficado separada da burocracia profissionalizada. Uma colocação menos superficial do poder enquanto manifestação de relações de classe ficou distanciada da prática política.

O distanciamento entre a universidade e o estado foi um dano colateral, entretanto, essencial no processo político do capitalismo na Bahia. Foi consequência insubstituível do carlismo, que criou um sistema verticalizado e personalizado de poder, que, pelas necessidades orgânicas do populismo, abriu linhas de comunicação e participação com grupos populares, construindo um poder de monopólio sobre o aparelho de Estado. Daí há um efeito de imobilização do aparelho de estado — enquanto espaço de associação — e outro efeito, mais difuso e complexo, de bloqueio de qualquer pensamento criativo

sobre os processos econômicos e sociais do estado. As questões de educação tornaram-se meramente quantitativas e a política de desenvolvimento veio apenas refletir interesses de empresas. Aceitou-se, tacitamente, o privatismo como proteção e atração de empresas, no essencial acompanhando a visão de desestatização iniciada no período dos ministros Simonsen e Nóbrega, e a privatização despudorada dos dois períodos do presidente Cardoso. A consequente falta de políticas industriais e de desenvolvimento rural resultou em agravamento das distâncias dos projetos de grande e de pequeno capital, observando-se como inevitável a concentração do capital industrial, e a concentração de terras e de grande capital no meio rural. O privatismo surge como expressão ideológica dos interesses de empresas, alinhado com o individualismo do ambiente do capitalismo avançado. Como os grandes interesses privados estão infiltrados no poder estadual e no de várias das principais prefeituras, resulta surpreendente que o discurso dos representantes oficiais do capital seja de privatização de algo que já está indevidamente privatizado. Para repetir um lugar-comum, o Estado é da sociedade e não dos capitalistas.

Desse modo, formou-se um estilo de crescimento econômico superconcentrado, de baixíssimo efeito emprego<sup>15</sup>, constituído de sucursais de grandes empresas. Esse estilo garante o controle do risco do capital, mas aumenta a vulnerabilidade do sistema por seu lado político. A grande questão que se levanta com o nome de desenvolvimento econômico consiste na substituição desse modelo concen-

trador de renda e sujeito a crescente subordinação a capitais externos por outro modelo com melhor distribuição da renda e maior capacidade de decisões próprias e maior capacidade de empregar.

### **A consequente falta de políticas industriais e de desenvolvimento rural resultou em agravamento das distâncias dos projetos de grande e de pequeno capital**

Certamente, há uma diferença essencial entre uma proposta ideologicamente definida como esta e o modo de caminhar nessa direção. Entende-se que seja median-

mente necessário (PEDRÃO, 2002), respondendo a uma política econômica socialmente fundamentada, na linha do que Santos (2000) chamou de uma nova globalização. O único modo de desenvolver uma alteração do modelo econômico é com a incorporação de propostas substantivas originais do Estado, concomitantes com o controle dos investimentos privados em áreas socialmente estratégicas.

### **MECANISMOS DE PODER, MOBILIDADE E CONTROLE**

No Brasil de hoje distingue-se o poder real, constituído de elementos econômicos, políticos e institucionais, do poder formal aparente, que está identificado com as formas administrativas. O poder formal segue regras que são transgredidas pelo poder real. O poder real está investido nas formas institucionais, mas se exerce por meios informais, manipulando a legislação antes que burlando as leis. O poder real encontra modos de participar indiretamente do poder político organizado, ao tempo em que se preserva de desgastes, justamente por não parecer envolvido nas decisões de política. Há mecanismos explícitos e mecanismos sutis de articulação entre segmentos do poder organizado e regras de tolerância com formas ilegais de poder, representando, por exemplo, a ausência de políticas para destituição do crime organizado e da corrupção tolerada.

Na Bahia, como extensão de processos do país, as iniciativas respectivas das esferas econômica e

<sup>15</sup> Estimativas informais de estudos sobre a agricultura irrigada da região de Barreiras atribuem uns 2.500 empregos em 4 milhões de hectares plantados, uns 190 a 200 empregos nos 250 mil ha plantados de eucaliptos no extremo sul e uma proporção ainda menor de empregos na região de Luiz Eduardo Magalhães. Dos cerca de 25 mil empregos diretos no complexo petroquímico terão restado 5 mil. O velho comércio urbano em Salvador emprega aproximadamente 80 mil. Está claro que empregar não é responsabilidade do capital em seus investimentos, mas parece inoportuno que altos funcionários do governo estadual assumam essa perspectiva do capital em vez de procurar um modo de crescimento que absorva a força de trabalho.

política se combinaram sob a cortina da ditadura como em quase todo o Nordeste, mas com a peculiaridade de um conflito de poder que se arrastava desde o início do século — Seabra versus oligarquia, 1912-1924 — sob diferentes titularidades, entre uma combinação de controle de prefeituras e Poder Judiciário de um lado e representações populistas que se apoiaram em bandeiras populares.

O histórico desse processo mostra que o Estado Novo lançou sementes desse acordo, com uma composição de lideranças vindas do integralismo<sup>16</sup>, representantes da velha elite exportadora<sup>17</sup>. As eleições de 1950 consagraram esse estilo de poder com uma versão atualizada do autoritarismo de 1930, cuja base econômica continuava sendo o decadente setor primário-exportador. Esse enfraquecimento da aliança Salvador–Recôncavo precisou do concurso de lideranças do interior, resultando na eleição de um governador vindo de Jequié em 1958. O ciclo do planejamento — 1955 a 1961 — representou uma proposta de modelo econômico

com o alcance político de substituir a aliança de poder vigente por outra com o Estado modernizado e o protagonismo da indústria. O fechamento desse período foi a eleição de outro governador vindo de Jequié, Regis Pacheco, notadamente inexpressivo, seguido de outro, Luiz Viana Filho, primeiro governador culto que a Bahia teve desde o início da República, autêntico representante do bloco tradicional de poder, com um sentido civilizatório da política. O governo de Roberto Santos representou uma simpática tentativa de modernização com seriedade no contexto da ditadura, o que seria uma luta inglória.

Uma reestruturação do poder político viria com Antonio Carlos Magalhães, com a composição do controle das prefeituras do interior e uma aliança com o novo grande capital. Os mecanismos básicos continuaram os mesmos: obediência irrestrita, apelo ao imaginário na defesa da Bahia, criação de totens, tais como o projeto de restauração do bairro do Pelourinho que nunca existiu em sua forma restaurada, a benevolência com os instintos de submissão da classe dos políticos fisiológicos, a tolerância com a indústria do carnaval, a capacidade pessoal de comunicação etc. O desencanto com uma tentativa de modernização democrática a partir de 1987 desembocou na entrada de outro governo pecuarista representativo de um autêntico retrocesso cultural<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> O integralismo foi uma importante força política organizada que copiou emblemas e rituais do fascismo italiano, mas que representou ideologicamente o catolicismo conservador da *Action Française* liderada por Charles Maurras. Foi ao encontro de uma classe média decepcionada com o ambiente de dificuldades econômicas do período de guerras e seduzida pela opção de nacionalismo autoritário. O integralismo defendeu bandeiras que foram reproduzidas 30 anos depois pelo grupo Tradição, Família e Propriedade. O integralismo foi derrotado pelo Estado Novo, mas exerceu uma grande influência indireta no anticomunismo e na simpatia do governo brasileiro pelos autoritarismos europeus da década de 1930. Intelectuais como Plínio Salgado, Otávio de Faria e Alceu Amoroso Lima projetaram o ideário de um catolicismo autoritário baseado em autoridade familiar. Na Bahia exerceu uma forte influência sobre intelectuais e profissionais liberais interessados em ordem e progresso e nos grupos mais poderosos da agricultura, como na produção cacaueteira, onde também pontificou um intelectual como Adonias Filho. Influenciou em um paternalismo autoritário que coincidia com a vocação patrimonialista da velha sociedade formada no ambiente do Império.

<sup>17</sup> No comércio baiano na época predominavam as chamadas casas de estiva, que controlavam as transações comerciais com o interior do estado e casas exportadoras, geralmente de propriedade de estrangeiros. Dentre as primeiras, a Casa Magalhães e a Correa Ribeiro. Dentre as segundas, Westfalen, Bach, Wildberger, Morgenroth, Leoni. Desde o início da segunda industrialização houve importantes mudanças no panorama do comércio com a renovação tecnológica do varejo — *shopping centers* e supermercados — que alteraram decisivamente o sistema de compras de mercadorias produzidas no interior. Paralelamente, surgiram centros importantes de comércio em cidades do interior cujo peso político aumentou proporcionalmente, como Feira de Santana, Itabuna, Jequié, Vitória da Conquista, Jacobina, Barreiras. O setor do grande comércio foi oligopolizado e internacionalizado, mas definiu a entrada de uma nova classe de proprietários de dinheiro e o controle de canais de comércio.

<sup>18</sup> A ideologia do pecuarismo tem sido uma das principais marcas da superficialidade da modernização na estrutura de poder na Bahia, manifestada na distância paradigmática entre as grandes empresas mundializadas, como a Odebrecht, e o fundamento em pecuária tradicional de sustentação do poder em amplos setores da estrutura política do estado, inclusive entre os herdeiros de tentativas anteriores de modernização. O pecuarismo se traduz em uma opção de pecuarização do território rural do estado que, na percepção dos grandes proprietários, é a grande solução de reprodução de capital inclusive com a vantagem de reduzir os problemas de relações trabalhistas. Tem sido uma política não declarada de alguns governadores, que se tornaram proprietários de muitas fazendas e que se identificam com esse tipo de reagrarização do estado. Enquanto alguns empresários da produção açucareira vêm para a Bahia realizar grandes projetos modernizados de produção de açúcar — logicamente sem pagar água —, empresários baianos estendem seus interesses em pecuária, inclusive em regiões pouco aptas para essa atividade, ou migram para outros estados. Tem-se, assim, o ponto de partida para uma análise do papel do preço da terra no equacionamento da produção rural na Bahia, tópicos à espera de alguma análise heróica.

Ficou faltando uma ação organizada que fechasse a brecha entre o planejamento historicamente necessário para imprimir um rumo próprio ao desenvolvimento regional e o planejamento que poderia ser percebido pela inércia da máquina estadual (PEDRÃO, 2002). Planejamento deixou de ser um esforço para definir rumos para ser uma tarefa de fazer orçamento. Este ponto só se expõe quando se reconhece que o planejamento é uma mobilização do Estado para um projeto de classe que, logicamente, é incompatível com a reprodução da classe de políticos instrumentais reconstruída desde a volta da democracia.

O Carlismo ocupou tão completamente o espaço político que bloqueou por muito tempo o desenvolvimento de uma esquerda dentro dos padrões da linguagem da burguesia. Sua influência foi tão grande que políticos posteriores a ele continuaram tentando imitá-lo ou captar seu sistema de comando, ou simplesmente capitalizar seu poder eleitoral. Daí que esse bloco esteja presente nas principais vertentes partidárias, de modo curiosamente semelhante. Essa manobra se tornou impraticável porque o contexto da economia já tinha mudado, com a presença decisiva de empresas internacionais.

Na prática, uma análise transversal das estruturas partidárias e das propostas de candidaturas mostra que permanece uma influência significativa daquele projeto político que combinou soluções tradicionais e modernização. A brecha continua entre as propostas de política e as condições como elas teriam que ser postas em prática<sup>19</sup>. O esgotamento

<sup>19</sup> Em algumas de suas páginas mais lúcidas, Fernandes (2006) alertou para essa vacuidade do discurso político que se separa de sua prática e perde a capacidade de representar mudança. Foucault (2006) também chama a atenção para o significado de movimentos dinásticos no interior do capitalismo, que se tornam contraditórios com a lógica geral do sistema, mas que revelam uma dura luta pela preservação de poder por parte dos detentores do grande capital. Os movimentos dinásticos contrastam os interesses em objetividade do grande capital com os interesses pessoais dos capitalistas que têm aí o melhor modo de preservar riqueza a salvo de conflitos de interesse dentro das próprias empresas. No ambiente do alto capitalismo na Bahia, esse processo está claramente representado no meio econômico e principalmente no meio político, no qual se tornou um assunto familiar.

ideológico da maior parte dos partidos políticos e a fisiologização de outros, alardeadamente ideológicos, alcançou na Bahia os mais elevados níveis de desmascaramento entre a identificação de pequenos grupos mais ou menos familiares que controlam partidos, e a liberdade de movimentos com que lideranças partidárias negociam posições ideológicas.

Surgem daí algumas falsas conclusões sobre a Bahia como região econômica e política. A primeira, a mais importante, é que agora o poder do bloco dominante pode se reproduzir sem apoio popular. O governo estadual depende, mais do que antes, do federal e os repasses de recursos federais diretamente a municípios enfraquecem mais ainda o governo estadual, mas há um indiscutível aumento da vida política nas bases da sociedade que torna progressivamente mais caro e mais difícil sustentar a política clientelista. A relação entre a esfera política e a econômica mudou de modo irreversível e a Bahia não escapa da tendência nacional a uma diminuição da distância entre os movimentos pendulares dos grupos partidários, cada vez mais dispostos a fazerem acordos sobre temas que ideologicamente, em princípio, seriam divisores de águas. O sistema se torna cada vez mais vulnerável ao aparecimento de uma autêntica corrente política de esquerda separada dos interesses do grande capital. Assim, se não se ignora quem inventou a Bahia no início, hoje cabe perguntar quem continua inventando a Bahia, se o bloco dominante do poder econômico, se o poder político organizado ou se as forças sociais que pressionam desde dentro dessas estruturas.

## CONCLUSÕES NÃO PRECIPITADAS

As tendências da economia baiana hoje podem ser promissoras ou preocupantes, segundo sejam lidas mediante números gerais de desempenho ou

por resultados que chegam — e, ainda, se chegam ou não às maiorias — à sociedade baiana. Também têm diferentes significados no que repetem o modelo de crescimento inconsciente e crises apopléticas, ou pelo que constroem alguma capacidade de produção que se distancia dos *ukase*<sup>20</sup> do governo federal e supera os padrões repetitivos de mecanicismo pseudo marshalliano. As tendências históricas não alimentam nenhum otimismo juvenil sobre o futuro da economia baiana, mas é razoável supor que se pode contar com certos efeitos positivos de derivação da atividade do grande capital, que podem ser socialmente úteis *malgré eux même*. Os maiores danos previstos podem ser evitados pela simples razão de que seriam causados por projetos que dificilmente serão concluídos. Mas não há como desconsiderar que várias das principais opções para políticas de desenvolvimento vão sendo progressivamente bloqueadas pela privatização dos recursos naturais, inclusive pela apropriação de recursos que não são tributados. Cabe admitir que as pressões sociais em prol de políticas de desenvolvimento tendem a aumentar, pelo menos na medida do esgotamento do discurso de reprodução vazia do poder político e do aumento de representação de forças sociais regionais. É o caminho que os políticos têm aberto para não se tornar desnecessários.

## REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Rômulo. *Nordeste, desenvolvimento social e industrialização*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- CAMPOS, Roberto de O. Prefácio. In: LORENZO-FERNÁNDEZ, O. S. *Síntese da economia brasileira*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1987.
- FERNANDES, Florestan. *A revolução burguesa no Brasil*. São Paulo: Globo, 2006.
- FOUCAULT, Michel. *Estratégia, poder-saber*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2006.
- FRITSCH, Winston. Apogeu e crise na primeira república: 1900-1930. In: ABREU, Marcelo de Paiva (Org.). *A ordem do progresso*. Rio de Janeiro: Campus, 1990.
- FURTADO, Celso. *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Cultura, 1960.
- GRACIARENA, Jorge. *As classes sociais na América Latina*. São Paulo: Mestre Jou, 1961.
- IANNI, Otavio. *Estado e capitalismo*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1965.
- LABINI, Paolo Sylos. *Ensaio sobre as classes sociais*. Rio de Janeiro: Zahar, 1983.
- LORAU, Nicole. *Invenção de Atenas*. Rio de Janeiro: Editora 34, 1994.
- LUKÁCS, Georg. *História e consciência de classe*. Porto: Escorpião, 1978.
- MARX, Karl. *A ideologia alemã*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.
- MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *Obras escolhidas*. Moscou: Progresso, 1974. 3 v.
- NOGUÉ FONT, Joan; RUFÍ, Joan. *Geopolítica, identidade e globalização*. São Paulo: Annablume, 2006.
- PEDRÃO, Fernando. *Economia, política e poder*. Salvador: Podium, 2009.
- \_\_\_\_\_. *A estruturação social da produção e as classes sociais*. Salvador: GEPUR/FCE, UFBA, 1993. (Textos para discussão interna).
- \_\_\_\_\_. *O planejamento socialmente necessário. Bahia Análise & Dados*, Salvador: SEI, v. 12, n. 2, p. 23-36, set. 2002.
- SANTOS, Milton. *Por uma nova globalização*. São Paulo: Record, 2000.
- SODRÉ, Nelson Werneck. *História da burguesia brasileira*. Petrópolis: Vozes, 1983.

<sup>20</sup> *Ukase* era o nome de decretos dos czares russos, que não admitiam objeções, muito ao estilo de Pedro o Grande. A transposição de águas do Rio São Francisco sem planejamento da bacia e permitindo usos depredatórios de água por parte de empresas com pivô centrais e produzindo cana-de-açúcar irrigada, corresponde à concepção de *ukase*.



# O custo de uma mudança estrutural: o caso da montadora Ford na Bahia

*Simone Uderman\**

*Luiz Ricardo Cavalcante\*\**

- \* Economista, mestre em Economia e doutora em Administração pela Universidade Federal da Bahia (UFBA); professora do Departamento de Ciências Humanas e do Mestrado em Políticas Públicas, Gestão do Conhecimento e Desenvolvimento Regional da Universidade do Estado da Bahia (Uneb).
- \*\* Engenheiro químico, mestre e doutor em Administração pela Universidade Federal da Bahia (UFBA); técnico de Pesquisa e Planejamento do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

## Resumo

O objetivo deste artigo é avaliar os custos e os potenciais benefícios associados à implantação de uma grande planta automotiva no estado da Bahia. Argumenta-se que por trás da decisão da Ford de estabelecer a sua fábrica distante do centro econômico do país não está apenas o significativo pacote de incentivos ofertado, mas também a crise do Mercosul e as estratégias globais da empresa. O montante de incentivos concedido à Ford pelo governo estadual é estimado em R\$ 2,642 bilhões, equivalentes a 75% do investimento total. Embora esse valor seja elevado em termos absolutos, a relação entre os incentivos e o total do investimento apresenta-se similar à calculada para montadoras automobilísticas implantadas em outros estados brasileiros nos anos 1990. Os dados indicam que a maior parte dos incentivos refere-se à isenção fiscal, que representa mais de três quartos do total. A despeito do expressivo número de postos de trabalho criados pela montadora e seus fornecedores de primeira camada, argumenta-se que o principal benefício associado ao projeto é uma possível (mas incerta) mudança estrutural na economia estadual, como resultado dos encadeamentos para frente e para trás a serem criados.

**Palavras-chave:** Guerra fiscal. Incentivos fiscais. Competição territorial. Indústria automobilística. Desenvolvimento regional.

## Abstract

*The aim of this paper is to evaluate the costs and the potential benefits associated with the establishment of a large automobile plant in the state of Bahia. It is argued that behind Ford's decision to establish a plant far from the economic center of the country are not only the large incentives package offered, but also the Mercosur crisis, and the global strategies of the company. The incentive package given to Ford at the state level is estimated in about R\$ 2.642 billion, or 75% of the total investment. Although high in absolute terms, when the total incentives are divided by the investment, they seem to be similar to the incentives given by other Brazilian states to automobile assemblers in the 1990s. It is shown that the largest part of the incentives is due to tax breaks, which represent more than three quarters of their total value. Despite the large absolute number of jobs created by the assembler and first tier suppliers, it is argued that the main benefit associated with the project is a likely (but uncertain) structural change in the state economy, as a result of the backward and forward linkages to be created.*

**Keywords:** Fiscal war. Fiscal incentives. Territorial competition. Automobile industry. Regional development.

## INTRODUÇÃO

Em junho de 1999, a montadora Ford anunciou investimento de US\$ 1,9 bilhão relativo à implantação de uma unidade produtiva no estado da Bahia. Tratava-se do maior valor já aplicado em uma única planta automotiva no Brasil até então e, em razão da intensa competição entre os estados brasileiros pelo novo investimento, o projeto foi alvo de grande atenção. Incentivos federais e estaduais foram simultaneamente concedidos à empresa, de modo a atrair a fábrica para a Bahia. Esse pacote de incentivos foi objeto de ampla discussão e tornou-se um símbolo da chamada guerra fiscal travada pelos estados brasileiros. Os opositores do pacote apoiavam-se nos argumentos de que as vantagens oferecidas não apenas promoviam um rompimento com a racionalidade econômica, mas também criavam custos fiscais desnecessários para o país (RODRÍGUEZ-POSE; ARBIX, 2001). Em defesa desse tipo de intervenção, por outro lado, alguns estudos sugerem que a atração de novos investimentos pode gerar externalidades positivas e incrementar os níveis locais de bem-estar (GREENSTONE; MORETTI, 2003). Não parece haver divergências, contudo, quanto ao fato de que os incentivos tributários têm ocupado, historicamente, um lugar de destaque entre os instrumentos empregados para atrair investimentos privados e promover a redistribuição regional de renda no Brasil (BAER, 2001, p. 341-2).

Apesar da atenção dispensada ao investimento da Ford e ao conjunto de incentivos concedidos, os custos e benefícios vinculados ao projeto não foram ainda avaliados. O presente trabalho procura enfrentar esse desafio, focalizando dois grandes blocos de pesquisa associados: os elementos que motivaram a decisão locacional da Ford e os possíveis impactos do projeto na economia estadual. A abordagem adotada é majoritariamente qualitativa, uma vez que muitos aspectos relacionados a essas questões são de natureza subjetiva. Ainda assim, estimou-se o valor presente do pacote de incentivos

ofertado, calculando-se a ordem de grandeza dos custos fiscais, financeiros e orçamentários incorridos pelo governo estadual. Os potenciais benefícios do empreendimento, por sua vez, foram tratados apenas de forma qualitativa, não somente pelas dificuldades de mensuração inerentes a esse tipo de esforço, mas principalmente porque ainda não houve tempo suficiente para uma avaliação quantitativa consistente<sup>1</sup>. Os esforços de mensuração de custos e análise dos benefícios de um investimento dessa magnitude extrapolam propósitos acadêmicos, podendo auxiliar formuladores de políticas públicas a compreenderem e aperfeiçoarem a sua ação em favor da promoção do desenvolvimento econômico.

Além desta introdução, o artigo está estruturado em quatro seções adicionais. A Seção 2 analisa a indústria automotiva e seus padrões de localização no Brasil ao longo dos anos 1990. Na seção seguinte, apresenta-se o projeto da Ford na Bahia — denominado projeto Amazon — e ponderam-se as razões que justificaram a decisão da empresa de instalar uma planta distante do centro econômico do Brasil e do Mercosul<sup>2</sup>. Na Seção 4, o valor presente do pacote de incentivos é calculado e comparado aos montantes concedidos a outras montadoras na década de 1990. A Seção 5, por fim, discute os eventuais benefícios econômicos que o projeto pode trazer para o estado e apresenta as principais conclusões do trabalho.

## A INDÚSTRIA AUTOMOTIVA NO BRASIL

Após um longo período marcado por elevadas taxas de inflação e reduzidos índices de crescimento econômico, quando o volume de investimentos no setor automotivo brasileiro foi muito pouco representativo, registra-se, a partir da década de 1990, um significativo afluxo de Investimentos Estrangeiros Diretos (IED) de empresas automobilísticas dirigido

<sup>1</sup> A Ford iniciou a sua operação na Bahia no final de 2001, pouco mais de dois anos antes da realização desta pesquisa.

<sup>2</sup> O Mercado Comum do Sul (Mercosul) é composto pelo Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai.

para o país. Entre 1995 e 2001, o investimento total na indústria automotiva no Brasil alcançou a marca de US\$ 14 bilhões. A produção de veículos domésticos ampliou-se de cerca de 900 mil unidades, em 1990, para aproximadamente 1,8 milhão, no início dos anos 2000<sup>3</sup>, enquanto o emprego total, no mesmo período, caiu de 117 mil para 82 mil trabalhadores, em função do expressivo incremento observado nos níveis de produtividade setoriais. Conforme indica a Tabela 1, um único trabalhador produzia em média, no ano de 2003, cerca de três vezes mais que um trabalhador em 1990.

Uma série de fatores contribuiu para esse cenário de crescimento dos níveis de investimento e produtividade. Em primeiro lugar, a sólida expansão das vendas de veículos nos países emergentes, aliada às expectativas positivas de futuro (HUMPHREY; SALERNO, 2000, p. 153). No início da década de 1990, quando a população total era de aproximadamente 150 milhões de habitantes, o Brasil parecia oferecer um amplo mercado de consumo, com baixíssima proporção de proprietários de carros em comparação com outros países. Essa característica tornou-se especialmente atraente para o IED após a estabilização monetária ocorrida em 1994, com o lançamento do Plano Real.

Outros fatores que parecem ter sido levados em consideração pelas empresas automotivas foram os

reduzidos custos de produção e as oportunidades de testar novos modelos de produção e trabalho. De fato, a relativa fragilidade dos sindicatos, os baixos níveis de remuneração e, de certa maneira, a maior facilidade de introduzir novos processos produtivos e organizacionais desempenharam um importante papel na atração de IED para países como o Brasil (HUMPHREY;

LECLER; SALERNO 2000, p. 1). A abertura e a liberalização comercial, adicionalmente, contribuíram para a atração de investimentos nos anos 1990, não apenas porque permitiam às firmas estabelecerem canais de suprimento internacionais e arranjos de comercialização mais eficientes, mas também porque criavam um ambiente favorável ao ingresso de capital estrangeiro. Aliando-se à retomada da demanda doméstica, a redução de tarifas externas na montagem de carros de passageiros para 20%, em 1994 (HUMPHREY; OETER, 2000, p. 56), motivou sucessivos déficits comerciais na balança de veículos e componentes (Tabela 2), o que levou o governo brasileiro, em 1995, a elevar as tarifas de importação para até 70%. Essas taxas funcionaram como um incentivo adicional para investimentos estrangeiros no setor automotivo, uma vez que podiam ser reduzidas para 35% no caso de montadoras estabelecidas no país. Tais empresas, ademais, poderiam beneficiar-se também de uma redução nas tarifas de componentes importados. Assim, mesmo após a onda de

**Entre 1995 e 2001, o investimento total na indústria automotiva no Brasil alcançou a marca de US\$ 14 bilhões**

**Tabela 1**  
**Indústria automotiva: produção de veículos e emprego – Brasil – 1990/2003**

Ano	Produção de veículos				Emprego	Veículo/Empregado
	Carros	Comerciais leves	Comerciais pesados	Total		
1990	663.084	184.754	66.628	914.466	117.396	7,8
1995	1.297.467	239.399	92.142	1.629.008	104.614	15,6
2000	1.361.721	235.161	94.358	1.691.240	89.134	19,0
2003	1.504.998	216.112	105.928	1.827.038	79.153	23,1

Fonte: Anuário Estatístico da Indústria Automobílica Brasileira (2002; 2004).  
Elaboração própria.

<sup>3</sup> Inclui automóveis e veículos comerciais leves e pesados. A maior parte desse crescimento deve-se à produção de automóveis.

liberalização comercial, a indústria automobilística, no Brasil, permaneceu extremamente regulada e protegida. Não surpreende, pois, que o país tenha se tornado um dos alvos favoritos dos investidores, tampouco que 32,4% das intenções de investimentos das multinacionais na indústria de transformação, entre 1997 e 2000, estivessem concentradas nesse setor (BAER, 2001, p. 257).

A criação do Mercosul também encorajou o *boom* de IED para o Brasil. A remoção de taxas de importação entre os países membros do bloco iniciou-se em 1991, com a assinatura do Tratado de Assunção. Em 1995, uma tarifa externa comum que abrangia 85% dos produtos comercializados foi instituída. Os investimentos no setor automotivo puderam, então, beneficiar-se de um mercado mais amplo e de complementaridades de fornecimento, de modo que a produção brasileira alcançou uma escala mais competitiva. Entretanto, embora seja inegável a ampliação do processo de integração comercial do Mercosul desde a vigência do Tratado de Assunção, a

ausência de coordenação de políticas macroeconômicas desencadeou uma série de medidas de proteção comercial que geraram fortes tensões entre os parceiros, especialmente entre o Brasil e a Argentina (BAER, CAVALCANTI; SILVA, 2002, p. 271). Essa situação levou alguns autores a afirmarem que “*a free market in automotive products within Mercosur is still some distance away*”<sup>4</sup> (HUMPHREY; OETER, 2000, p. 59). De modo a compreender essa proposição, parece oportuno, antes de discutir os padrões de localização da indústria automobilística no país, analisar a evolução da balança comercial de automóveis e a participação do Mercosul nesses fluxos comerciais durante os últimos anos (Tabela 2).

Entre 1991 e 1993, quando a moeda brasileira foi desvalorizada e o Peso argentino ainda permanecia atrelado ao Dólar norte-americano, os resultados da balança comercial de automóveis (total e Mercosul) eram favoráveis ao Brasil. Entre 1994 e 1998, em oposição, o Real foi significativamente apreciado em relação ao Dólar e, conseqüentemente, em relação

**Tabela 2**  
Comércio automotivo – Brasil – 1991–2004

(US\$ milhões)

Ano	Exportações			Importações			Saldo comercial	
	Total	Mercosul	%	Total	Mercosul	%	Total	Mercosul
1991	871	227	26,1	198	36	18,4	673	191
1992	1.631	699	42,9	339	105	30,8	1.292	595
1993	1.432	614	42,9	879	233	26,5	553	381
1994	1.414	600	42,5	1.841	306	16,6	(427)	295
1995	1.075	434	40,4	3.898	586	15,0	(2.823)	(152)
1996	1.249	717	57,5	2.109	1.032	48,9	(860)	(315)
1997	2.494	1.296	52,0	3.397	1.970	58,0	(903)	(674)
1998	2.831	1.382	48,8	3.812	2.386	62,6	(980)	(1.004)
1999	1.893	703	37,2	1.790	1.083	60,5	103	(380)
2000	2.590	780	30,1	1.893	1.156	61,1	697	(376)
2001	2.588	465	18,0	2.015	1.297	64,4	573	(832)
2002	2.569	187	7,3	1.104	643	58,2	1.465	(456)
2003	3.448	665	19,3	867	418	48,2	2.581	247
2004	4.636	1.446	31,2	891	464	52,1	3.746	981

Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior/Secretaria de Comércio Exterior/Sistema de Análise das Informações de Comércio Exterior (MDIC/Secex/Alice).  
Elaboração própria.

<sup>4</sup> Os mesmos autores admitiam que uma “*considerable and effective integration of auto industries of Argentina and Brazil was achieved by 1998*” (HUMPHREY; OETER, 2000, p. 2), o que indica a ocorrência de algumas importantes mudanças no período.

ao Peso argentino. Como resultado, o Brasil apresentou sucessivos déficits comerciais, tanto no saldo total da balança comercial de automóveis como no comércio automotivo com o Mercosul. A desvalorização da moeda brasileira, em 1999, inverteu mais uma vez o resultado das transações de comércio setoriais, em função de uma retração superior a 50% no valor das importações totais em relação ao ano precedente. A balança comercial de automóveis do Mercosul, todavia, permaneceu desfavorável para o Brasil até 2002, afetada pelo expressivo declínio das suas exportações, decorrente de medidas protecionistas implementadas pelos países do bloco e, sobretudo, da severa recessão que atingiu a Argentina.

A instabilidade da balança comercial do Brasil com os demais parceiros do Mercosul — em especial com a Argentina — levou esses países a adotarem medidas protecionistas para contrabalançar os efeitos da sobrevalorização das moedas. Em 1991, a Argentina criou o seu Regime Automotivo, desencadeando um viés na atração de IED para o Mer-

cosul (ZAULI, 2000, p. 79). Em 1995, foi a vez do Brasil lançar o chamado Novo Regime Automotivo, que apresentava um vigoroso pacote de incentivos fiscais oferecido pelo governo federal. Entre as vantagens incluídas nesse pacote estava a mencionada redução de 50% nas tarifas de importação incidentes sobre carros, garantida a montadoras instaladas no Brasil. Ainda na esfera federal, incentivos adicionais foram oferecidos, em 1997, para empresas dispostas a implantar unidades produtivas nas regiões Norte, Nordeste ou Centro-Oeste do país, de modo a atender aos clamores dos estados mais pobres por incentivos regionalizados<sup>5</sup>. Como seria de se esperar, houve divergências, associadas a conflitos de interesses, que levaram a alguns ajustes no regime automotivo original. A despeito de toda a controvérsia, os resultados foram notáveis: entre 1995 e 2001, os investimentos na indústria automotiva foram estimados em US\$ 14 bilhões, vinculados à construção de plantas automotivas por quase todos os grandes produtores mundiais (Tabela 3)<sup>6</sup>.

**Tabela 3**  
**Novas plantas automotivas – Brasil – 1995–1999**

Empresa	Investimentos (US\$ milhões)	Capacidade planejada (mil veículos)	Empregos	Anúncio do investimento	Início da operação	Cidade	Estado
Volkswagen (1)	250	50	1.500	n.d.	Nov-96	Resende	RJ
Honda	100	30	450	Abr-96	Out-97	Sumaré	SP
MMC Automotores (2)	35	8	500	Jul-96	Jun-98	Catalão	GO
Daimler Chrysler (3)	315	12	400	Mar-97	Jul-98	Campo Largo	PR
Toyota	150	15	350	Ago-96	Set-98	Indiatuba	SP
Land Rover/BMW	148	5	800	Dez-97	Out-98	São Bernardo do Campo	SP
Renault	1.000	120	2.000	Mar-96	Dez-98	São José dos Pinhais	PR
Volkswagen/Audi	750	160	1.000	Dez-96	Jan-99	São José dos Pinhais	PR
Mercedes-Benz	820	70	2.000	Abr-96	Abr-99	Juiz de Fora	MG
Iveco/Fiat (4)	120	12	n.d.	Abr-97	Nov-00	Sete Lagoas	MG
Peugeot Citroën	600	100	1.000	Jul-97	Fev-01	Porto Real	RJ
General Motors (5)	600	120	2.000	Dez-96	Jul-01	Gravataí	RS
Ford	1.900	250	5.000	Jun-99	Out-01	Camaçari	BA

Fontes: O Estado de São Paulo, diversas edições, *Anuário Estatístico da Indústria Automobilística Brasileira* (2004), Rodríguez-Pose e Arbx (2001), Santos e Pinhão (1999).  
Elaboração própria.

(1) Caminhões e ônibus.

(2) Licenciada Mitsubishi; comerciais leves.

(3) Suspensão das operações anunciada em janeiro de 2001.

(4) Comerciais leves, caminhões e ônibus.

(5) Incentivos renegociados em maio de 1999.

<sup>5</sup> O chamado Regime Automotivo Especial reforçava os incentivos fiscais federais, especialmente os relacionados às importações.

<sup>6</sup> Embora a tabela contenha dados anunciados antes do início da operação das fábricas e os empregos possam também incluir fornecedores diretos, a lista ajuda a compreender os padrões de localização da indústria automotiva no Brasil nos anos 1990.

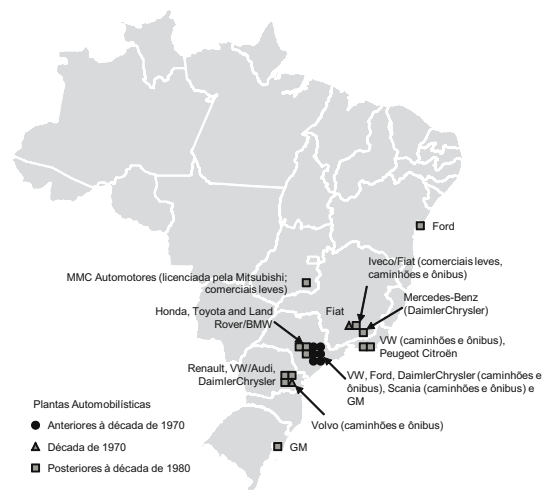
Durante o primeiro ciclo de desenvolvimento da indústria automotiva no Brasil, entre 1956 e 1970, as plantas produtivas localizavam-se basicamente no estado de São Paulo<sup>7</sup>. Embora na década de 1970 a Fiat tenha implantado uma unidade em Minas Gerais e algumas fábricas menores tenham se instalado fora de São Paulo, a indústria automotiva permanecia, até o final dos anos 1980, extremamente concentrada do ponto de vista espacial. Durante a década de 1990, porém, o segundo ciclo de expansão da indústria automobilística no país não seguiu o padrão usual de concentração, conforme ilustra a Tabela 3. Como argumentam Rodríguez-Pose e Arbix (2001, p. 142), uma série de fatores contribuiu para a dispersão do processo, entre os quais se destacam:

- o desenvolvimento da infraestrutura, aliada à evolução tecnológica, da indústria de transformação automotiva aumentou a flexibilidade das empresas para escolherem a localização de suas fábricas;
- o nível de congestionamento e poluição, ao lado de outros problemas de âmbito administrativo, era maior em São Paulo que em outros estados do país, assim como a organização dos sindicatos de trabalhadores;
- o diferencial de salários entre os estados brasileiros era significativo e as distâncias educacionais haviam se reduzido.

As oportunidades criadas por esses fatores e a tendência de abertura da economia brasileira motivaram um processo de competição entre os estados por novos investimentos, reforçado pelos incentivos instituídos no âmbito dos regimes automotivos e pelo *boom* de IED. Do ponto de vista geográfico, como pode ser observado na Tabela 3 e na Figura 1, o efeito foi uma espécie de desconcentração con-

centrada: São Paulo permanecia como centro, mas uma maior dispersão espacial podia ser observada, comparativamente ao padrão de distribuição originado pela primeira onda de expansão da indústria.

Essa nova configuração do setor automotivo parece similar ao polígono proposto por Diniz (1993), que argumentava que a economia brasileira tenderia a crescer, nos anos 1990, em uma área poligonal cujos vértices localizavam-se em Belo Horizonte, Uberlândia, Londrina, Porto Alegre e Florianópolis. É interessante notar que o único ponto fora dessa área corresponde à planta da Ford em Camaçari, não por acaso a última a se estabelecer no país<sup>8</sup>.



**Figura 1**  
Padrões de localização da indústria automobilística no Brasil

Fontes: O Estado de São Paulo, diversas edições, *Anuário Estatístico da Indústria Automobilística Brasileira* (2004), Rodríguez-Pose e Arbix (2001), Santos e Pinhão (1999).  
Elaboração própria.

Aparentemente, no final da década de 1990, um genuíno sistema de produção automotivo regional estava desenvolvendo-se no âmbito do Mercosul, baseado na

<sup>7</sup> Uma descrição das políticas de atração de investimentos automotivos no Brasil durante esse período pode ser encontrada em Shapiro (1994).

<sup>8</sup> Também a MMC Automotores implantou a sua unidade de produção fora do mencionado polígono. Trata-se, entretanto, de um pequeno investimento para produzir veículos comerciais leves. Além disso, a planta foi construída em Catalão, cidade goiana próxima a Uberlândia.

divisão do trabalho da produção de veículos e componentes entre o Brasil e a Argentina (HUMPHREY; OETER, 2000, p. 57). Não apenas do ponto de vista do mercado consumidor, mas também no que diz respeito à fonte dos principais componentes, o Mercosul parecia, até aquele momento, apresentar uma boa performance. Outra forte evidência de que o Mercosul estava por trás das decisões locais tomadas pelas montadoras é o fato de que era explicitamente mencionado por muitas das empresas que investiram no Brasil, como atestam Santos e Pinhão (1999, p. 188).

Conforme evidenciado na Tabela 2, a maior parte desses investimentos foi anunciada quando os fluxos comerciais envolvendo o Brasil e outros países do Mercosul eram elevados. Nesse momento, o padrão de localização, como regra, parecia guiado pela seguinte racionalidade: os novos entrantes no Brasil construiriam suas plantas em torno de São Paulo (Honda, Renault, Peugeot, Chrysler), enquanto empresas já atuantes no país (General Motors e Ford, como originalmente previsto) selecionavam áreas na Região Sul do país para a implantação das suas fábricas (ALBAN; SOUZA; FERRO, 2000, p. 20). Após a crise do Mercosul, contudo, as expectativas foram significativamente alteradas, afetando as estratégias e decisões das empresas. Além das tensões prévias envolvendo questões tributárias, políticas de cotas e subsídios, a desigualdade entre as taxas de câmbio brasileira e argentina fazia com que o mercado automotivo regional perdesse a confiabilidade. Desse momento em diante, o Mercosul não parecia mais desempenhar um papel tão relevante nas decisões de localização tomadas pelas montadoras.

## O PROJETO DA FORD NA BAHIA

Após uma crise que quase levou a Ford a descontinuar as suas operações no Brasil<sup>9</sup>, a empresa anunciou, em 1997, um investimento de US\$ 1,0

bilhão numa planta automotiva a ser construída no Rio Grande do Sul, estrategicamente localizada entre São Paulo e Buenos Aires. Até aquele momento, a Ford parecia seguir a estratégia adotada pela General Motors (GM), que poucos meses antes havia anunciado um investimento naquele mesmo estado, considerado, em função da sua posição geográfica, o centro de gravidade do Mercosul. Como de praxe, um protocolo de intenções entre a empresa e o governo estadual foi assinado, envolvendo a oferta de um pacote de incentivos que abarcava isenções tributárias, empréstimos, infraestrutura e outras vantagens.

Em 1998, quando a terraplanagem do terreno já havia sido iniciada e o governo estadual já havia transferido parte dos recursos do empréstimo para a empresa, o governador recém-eleito decidiu renegociar os pacotes de incentivos previamente oferecidos para a GM e para a Ford. Embora o processo de renegociação com a GM tenha sido bem-sucedido, em abril de 1999, a Ford optou por suspender a construção de sua planta, uma vez que não havia chegado a um acordo com as instâncias de interlocução estaduais. No mês seguinte, de acordo com declarações do *chairman* da Ford no Brasil, todos os estados brasileiros (com exceção do próprio Rio Grande do Sul e de três pequenos estados do Nordeste) apresentaram propostas para atrair o investimento<sup>10</sup>. Entre os candidatos mais fortes, os proponentes sulistas (Paraná e Santa Catarina), três dos quatro estados do Sudeste (São Paulo, Rio de Janeiro e Espírito Santo) e dois estados nordestinos (Pernambuco e Bahia)<sup>11</sup>. Pelos valores envolvidos e pelos interesses em jogo, não surpreende que essa disputa tenha se tornado um símbolo da chamada guerra fiscal entre os estados membros da Federação brasileira, suscitando discussões que recheavam a mídia de questionamentos acerca das políticas de atração de investimentos adotadas.

<sup>9</sup> A participação da Ford no faturamento da indústria automobilística no Brasil caiu de 20%, em 1980, para 7%, em 1996 (MCKINSEY GLOBAL INSTITUTE, 1998, p. 11-12).

<sup>10</sup> Divulgadas na edição de 05/05/1999 do jornal *O Estado de São Paulo*

<sup>11</sup> Informações disponíveis na edição de 16/06/1999 do jornal *O Estado de São Paulo*.



Em junho de 1999, a Ford anunciou a escolha do município de Camaçari, na Bahia, para abrigar o seu projeto automotivo, cujo valor era o maior já anunciado no Brasil até então<sup>12</sup>. Estimado em R\$ 3,515 bilhões<sup>13</sup>, previa, quando operando a plena capacidade, um faturamento anual que poderia alcançar R\$ 6,0 bilhões (ver Seção 5). Embora esses números tivessem que ser usados com cautela, mesmo cálculos imprecisos podiam indicar a dimensão do projeto: as participações relativas do investimento total e do faturamento esperado no Produto Interno Bruto (PIB) estadual correspondiam, respectivamente, a 8,4% e pouco mais de 10%<sup>14</sup>. Alardeou-se a geração de cinco mil empregos diretos, referentes à montadora e aos fornecedores de primeira camada, e 50 mil postos de trabalho indiretos, estimados com base numa proporção de dez empregos indiretos para cada emprego direto criado. Segundo informações prestadas pela Ford, 17 fornecedores de primeira camada já estavam, naquele momento, definidos para operar unidades de produção associadas à montadora na Bahia. Foi também noticiado que, após alguns anos de operação, 60% e 95% do valor adicionado seriam produzidos no estado e no país, respectivamente.

O pacote de incentivos foi tratado pela imprensa como o principal (e usualmente o único) fator para a decisão da Ford de estabelecer uma unidade de produção na Bahia. Essa hipótese, entretanto, não explicaria por que essa mesma decisão não havia sido tomada em 1997, quando a empresa anunciou o investimento no Rio Grande do Sul. Nessa ocasião, a Bahia sequer figurava entre os candidatos a abrigar a planta da Ford, a despeito dos esforços do governo estadual para atrair unidades automobilísti-

**Em junho de 1999, a Ford anunciou a escolha do município de Camaçari, na Bahia, para abrigar o seu projeto automotivo, cujo valor era o maior já anunciado no Brasil até então**

cas para a sua jurisdição<sup>15</sup>. Por sua vez, os fatores que motivaram a proposição do projeto da Ford a ser implantado no Rio Grande do Sul em 1997 pareciam não mais vigorar em 1999, ou a empresa poderia ter escolhido outro estado na Região Sul do Brasil após o fracasso da renegociação com o governo gaúcho. De fato, quando as características do projeto do Rio Grande do Sul são comparadas com as do projeto anunciado para a Bahia (Tabela 4), percebe-se que não apenas a localização, mas o próprio projeto foi profundamente alterado.

**Tabela 4**  
Características anunciadas: projetos Ford no Rio Grande do Sul e na Bahia

	Projeto Ford no Rio Grande do Sul	Projeto Ford na Bahia
Investimento	US\$ 1,0 bilhão	US\$ 1,9 bilhão
Capacidade	150 mil veículos/ano	250 mil veículos/ano
Empregos Diretos	1.500	5.000

Fonte: O Estado de São Paulo, diversas edições. Elaboração própria.

A Tabela 4 evidencia que, enquanto o primeiro projeto pretendia visivelmente atender ao Mercosul, o segundo estabelecia uma escala de produção voltada para um mercado mais amplo. O pacote de incentivos e os problemas institucionais entre a Ford e o governo do Rio Grande do Sul, portanto, não parecem suficientes para explicar por que a montadora desistiu de investir na Região Sul e decidiu instalar uma planta na Bahia. Conforme apontam Alban, Souza e Ferro (2000), a desvalorização do Real, em 1999, tornou a estratégia Mercosul não mais interessante para a Ford, última empresa a iniciar a construção de uma planta automotiva no Brasil no ciclo de expansão da indústria automotiva ocorrido na década de 1990.

<sup>12</sup> Pressões políticas viabilizaram a adesão ao Regime Automotivo Especial, que já não vigorava na ocasião.

<sup>13</sup> O valor do projeto inclui investimentos dos fornecedores de primeira camada e foi convertido para a moeda nacional com base na taxa de câmbio média de 1999.

<sup>14</sup> O PIB estadual, em 1999, era da ordem de R\$ 42 bilhões.

<sup>15</sup> O governo da Bahia já havia tentado, sem sucesso, atrair outras plantas automobilísticas para o estado (Asia Motors, Hyundai e Skoda).

Sem dúvida, as condições e características do município de Camaçari, situado na Região Metropolitana de Salvador (RMS), também desempenharam um papel determinante para a decisão de localização da Ford. Além dos incentivos fiscais oferecidos, vários requisitos para a construção e o funcionamento de uma planta de 250 mil veículos anuais atraíram a atenção da montadora, entre os quais, a facilidade de acesso a um porto relativamente eficiente, a oferta de profissionais capacitados e os níveis de remuneração dos trabalhadores. A RMS, entre as décadas de 1950 e 1980, havia desenvolvido uma estrutura industrial baseada na produção de bens intermediários, complementar à estrutura econômica da Região Sudeste do país e altamente concentrada na produção de *commodities* petroquímicas e metalúrgicas. Por isso mesmo, a atração de unidades de produção de bens finais tornou-se um dos principais objetivos da estratégia industrial do governo estadual, que reconhecia os impactos negativos da grande concentração na produção de bens intermediários sobre os níveis de emprego e renda, bem como os problemas decorrentes da exposição da economia local a flutuações associadas aos mercados de *commodities*. Essas razões explicam, em grande medida, as agressivas medidas adotadas<sup>16</sup>.

Outra marcante consequência da trajetória de desenvolvimento da economia baiana foi uma excessiva concentração da produção em torno da RMS, que representava, no final da década de 1990, aproximadamente 50% do PIB estadual. A despeito dos efeitos nocivos sobre o desenvolvimento e a identidade territorial do estado, essa característica contribuiu para criar, nas proximidades de Salvador, uma rede de produção, serviços e infraestrutura satisfatória quando comparada a outras áreas com acesso aos incentivos oferecidos pelo Regi-

<sup>16</sup> Os dividendos políticos decorrentes da atração da planta automotiva devem ser considerados também motivos relevantes.

**O projeto implantado em Camaçari seria o modelo do futuro para a organização industrial Ford, apoiando-se, pela primeira vez, no fornecimento externo de subsistemas completos**

me Automotivo Especial, principalmente quando se leva em conta o sistema portuário disponível. Além disso, a posição geográfica da Bahia, localizada entre os demais estados nordestinos e a maior área industrial do Brasil, assim como a sua maior proximidade dos mercados do Hemisfério Norte, representa um ponto favorável à atração de determinados investimentos. Uma questão adicional a ser ressaltada é o menor custo

relativo do trabalho na Região Nordeste. De acordo com uma pesquisa conduzida pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese), os salários pagos em Camaçari representavam apenas 30,4% da média salarial da região do ABC paulista, enquanto em Gravataí, município gaúcho onde a GM instalou a sua unidade produtiva, essa proporção alcançava 41,1%<sup>17</sup>.

Evidentemente, existem divergências acerca da diferença entre o valor poupado com o custo do trabalho na Bahia e os custos adicionais de transporte de suprimentos e de uma parcela da produção final para as áreas mais tradicionais do mercado automotivo brasileiro. Todavia, o projeto Amazon parece ajustar-se ao plano Ford 2000, anunciado pela empresa em 1994. Essa proposta de reestruturação valorizava o modelo corporativo globalizado e propunha que se procurasse obter vantagens de escala na aquisição de insumos e no processo de transformação, consolidando operações internacionais e sustentando a reengenharia de diversos procedimentos. Alguns analistas de mercado alegavam que o projeto implantado em Camaçari seria o modelo do futuro para a organização industrial Ford, apoiando-se, pela primeira vez, no fornecimento externo de subsistemas completos.

<sup>17</sup> Informações divulgadas na edição de 24 de julho de 2003 do jornal *O Estado de São Paulo*. Estima-se que o índice de produtividade da planta da Ford na Bahia situava-se, na ocasião, em 31,6 veículos/empregado/ano. Esse patamar é superior à taxa média registrada pelo Brasil (23,1 veículos/empregado/ano), conforme apresentado na Tabela 1.

Em síntese, as informações e argumentos sistematizados indicam que as diferenças entre a planta instalada na Bahia e aquela originalmente prevista para o Rio Grande do Sul são muito significativas. Assim, não teria ocorrido apenas uma simples realocização de projetos, decorrente da agressiva competição por investimentos entre os estados da Federação, mas uma mudança relevante nos planos de negócios da empresa. Desse modo, a decisão da Ford de implantar uma unidade distante do centro econômico do país e do Mercosul parece ter relação não apenas com o pacote de incentivos ofertado, mas também com a crise do Mercosul e as estratégias globais do grupo.

### O PACOTE DE INCENTIVOS<sup>18</sup>

O propósito desta seção é estimar o valor monetário do pacote de incentivos concedido pelo governo estadual à montadora Ford na Bahia, comparando-o com o montante de incentivos concedidos a outras montadoras. Essa estimativa, contudo, envolve alguns problemas de ordem metodológica. Em primeiro lugar, nem todas as cláusulas contratuais foram divulgadas, sob o argumento de que alguns pontos da negociação precisam ser mantidos em sigilo. Em segundo lugar, o cálculo requer a projeção de certos parâmetros, como o custo real do capital e o nível de faturamento da planta durante o período de fruição dos incentivos.

Uma revisão da literatura indica que alguns autores já tentaram estimar o valor presente de incentivos concedidos a outras plantas automotivas. Alves (2001), por exemplo, calculou o valor dos incentivos associados a três projetos implantados no Brasil, incorrendo em simplificações e assumindo certos pressupostos acerca dos parâmetros não conhecidos. Chapman, Elhance e Wenum (1995), por sua vez, calcularam os incentivos concedidos para a Mitsubishi no estado

norte-americano de Illinois. Essas estimativas foram utilizadas como parâmetros de comparação da magnitude dos incentivos concedidos na Bahia.

O pacote de incentivos oferecido pelo governo estadual para atrair a planta da Ford para Camaçari pode ser segmentado em três partes<sup>19</sup>:

- **Incentivos Fiscais ( $F_c$ ):** trata-se de incentivos associados à isenção ou ao financiamento de impostos devidos pela empresa. Como os estados brasileiros não podem simplesmente reduzir o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), o que requereria unanimidade no Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz), esses incentivos assumem a forma de financiamento de capital de giro. Na prática, a empresa paga o ICMS e o governo estadual retorna o pagamento sob a forma de crédito ao capital de giro, criando uma espécie de transação triangular. A despeito do argumento ingênuo de que os incentivos fiscais não representariam custos para o estado, uma vez que estariam sacrificando impostos que não existiriam de outra maneira, a verdade é que há diversas obrigações orçamentárias diretamente associadas à arrecadação desses tributos. Como o estado registra o recolhimento, tais obrigações precisam ser cumpridas. Isso significa que os incentivos fiscais, na prática, geram de fato um ônus para o estado<sup>20</sup>.
- **Incentivos financeiros ( $F_n$ ):** constituem acesso a linhas de crédito com taxas de juros reduzidas, por meio de financiamento direto ou equalização. Em ambos os casos, os incentivos criam um custo de oportunidade, uma vez que as taxas de juros incidentes sobre os empréstimos concedidos às empresas são menores que as taxas vigentes no mercado<sup>21</sup>;

<sup>18</sup> Após a conclusão da pesquisa, o acordo entre o governo do estado da Bahia e a Ford foi revisto. As mudanças, contudo, parecem ter exercido um efeito reduzido e negativo sobre o valor presente do pacote de incentivos. Como consequência, a estimativa apresentada nesta seção pode ser considerada conservadora.

<sup>19</sup> Uma discussão sobre esses instrumentos e suas implicações fiscais pode ser encontrada em Varsano (1997).

<sup>20</sup> A Constituição brasileira estabelece que, dos valores de ICMS apurados pelos estados, 25% devem ser destinados aos municípios, 18,75% (correspondentes a 25% dos 75% restantes) devem ser aplicados em educação e 5,25% (equivalentes a 7% dos 75% restantes) em saúde.

<sup>21</sup> O governo estadual paga a diferença entre as taxas de juros de mercado e as taxas reduzidas estabelecidas.

- **Incentivos orçamentários (B):** trata-se de provisão de infraestrutura, terrenos e construções subsidiadas, patrocínio ao treinamento de pessoal ou qualquer outro incentivo que afete diretamente o orçamento do estado.

Considerando um investimento de R\$ 3,515 bilhões<sup>22</sup>, os incentivos totais podem ser calculados traçando-se dois diferentes cenários. O primeiro deles baseia-se nos seguintes pressupostos:

- o custo real do capital para o estado  $r_s$  é de 10% ao ano;
- considera-se que o número de veículos produzidos  $N_i = N_{i,i} + N_{x,i}$  em 2002 é 100 mil e que esse volume de produção é acrescido de 50 mil unidades por ano, de modo que, em 2005, a fábrica opera à plena capacidade<sup>23</sup>;
- assume-se que, em 2002, 20% dos veículos produzidos são exportados. De 2003 em diante, esse percentual passa a ser de 25%;
- considera-se que a média de preços dos veículos no mercado interno e externo  $P_{i,i}$  e  $P_{x,i}$  é de R\$ 24,2 mil em valores de 2000<sup>24</sup>;
- o percentual do valor adicionado localmente foi fixado em 60% para todos os anos;
- o faturamento resultante das vendas de veículos importados pela Ford para o estado da Bahia em 2000, 2001 e 2002 foi de R\$ 819 milhões, R\$ 1,133 bilhão e R\$ 673 milhões, respectivamente<sup>25</sup>. De 2003 em diante, trabalhou-se com a média desses valores;

- o total de crédito concedido pelo governo estadual foi de R\$ 1,081 bilhão. Esse número foi estimado a partir de dados da Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia e do grupo executivo criado no governo para apoiar a implantação do projeto<sup>26</sup>;
- a taxa de inflação  $h$  foi fixada em 5% ao ano;
- segundo informações da Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia e do Grupo Executivo Ford, um investimento de R\$ 170 milhões em infraestrutura foi realizado no ano 2000 (esse número exclui a estrutura portuária). Um fator conservador de 100% foi assumido para esse investimento;
- para os R\$ 30 milhões programados para investimentos portuários em 2003, foi utilizado um fator de 100%, uma vez que o porto será utilizado exclusivamente pela empresa;
- outros incentivos orçamentários (como os investimentos em qualificação de pessoal) foram desconsiderados, porque não há qualquer estimativa disponível. De toda maneira, esses valores exerceriam limitada influência sobre os resultados, uma vez que são muito pequenos quando comparados com os incentivos fiscais e financeiros concedidos. Além disso, o fator conservador de 100% atribuído para os investimentos de R\$ 170 milhões em infraestrutura provavelmente mais do que contrabalança os incentivos orçamentários não considerados.

Um segundo cenário, que admite uma taxa de inflação igual a zero, foi também construído. Nesse caso, veículos exportados e importados foram desconsiderados. Embora pouco realista, essa é a hipótese assumida por Alves (2001). Esse exercício torna os valores calculados no trabalho comparáveis com os obtidos pela autora. Os resultados dos dois cenários são apresentados na Tabela 5<sup>27</sup>:

<sup>22</sup> Esse é o valor que consta no acordo assinado entre a Ford e o governo do estado. Como o investimento anunciado alcançava US\$ 1,9 bilhão (incluindo os investimentos dos fornecedores de primeira camada), uma taxa de câmbio de 1,85 R\$/US\$ foi aplicada na conversão.

<sup>23</sup> Esses números são razoavelmente consistentes não apenas com os resultados observados em 2002, 2003 e 2004, como também com a produção projetada pela empresa para 2005.

<sup>24</sup> Para estimar  $P_{i,i}$  e  $P_{x,i}$ , dois tipos de veículos foram considerados: um carro mais barato (Fiesta, cuja média de preços em 2000 situava-se em torno de R\$ 17 mil) e um carro de preço intermediário (EcoSport, cujos preços variavam, em 2003, entre R\$ 31.190 e 47.590; o preço médio desse carro, em 2000, era da ordem de R\$ 35 mil). Embora estivesse originalmente previsto que o Fiesta representaria 80% da produção total de veículos, no *mix* de produção efetivamente observado em outubro de 2003, representava apenas 60% desse total. Esse foi o *mix* considerado tanto para  $P_{i,i}$  como para  $P_{x,i}$ .

<sup>25</sup> Baseado nos valores dos incentivos dos últimos anos, de acordo com informações da Agência de Desenvolvimento do Estado da Bahia (Desenbahia).

<sup>26</sup> Esse grupo foi denominado Grupo Executivo Ford e perdurou até 2003.

<sup>27</sup> Para uma descrição detalhada da metodologia de cálculo, ver Cavalcante e Uderman (2006).

**Tabela 5**  
**Valor presente do pacote de incentivos**  
(R\$ milhões)

	Cenário 1		Cenário 2	
Incentivos fiscais	1.823	69%	1.878	78%
Incentivos financeiros	626ww	24%	331	14%
Incentivos orçamentários	193	7%	193	8%
Incentivos totais	2.642	100%	2.402	100%
Incentivos/Investimento	75%		68%	

Fonte: Elaboração própria.

Considerando os pressupostos do primeiro cenário, o valor do pacote de incentivos alcança, a preços de 2000, R\$ 2,642 milhões. A maior parte desse montante refere-se aos incentivos fiscais (69%), seguidos pelos incentivos financeiros (24%). Como os incentivos orçamentários representam apenas 7% do pacote, a influência dos itens omitidos não parece exercer impactos significativos sobre os resultados. No segundo cenário, os incentivos orçamentários permanecem inalterados. Os incentivos fiscais, por sua vez, são ligeiramente superiores, em decorrência da premissa de que não há trocas internacionais. Já os incentivos financeiros, em função da taxa de inflação zero assumida, são muito mais baixos. Como consequência, o conjunto de incentivos totaliza um valor inferior

ao obtido no primeiro cenário. É preciso ressaltar que o valor dos incentivos concedidos é fortemente afetado pelo sucesso do projeto, uma vez que os incentivos fiscais são proporcionais ao volume de produção. Isso quer dizer que, em caso de insucesso, quando o faturamento total se reduz, os incentivos fiscais também caem. Assim, se o projeto não for bem-sucedido, como o governo não tem como remover os incentivos relacionados à importação de veículos, os *sunk costs* para o estado terão alcançado, a preços de 2000, R\$ 819 milhões ou R\$ 524 milhões, considerando-se, respectivamente, o primeiro e o segundo cenários<sup>28</sup>.

Em síntese, o valor dos incentivos totais oferecido à montadora Ford foi estimado em R\$ 2,642 bilhões, equivalentes a 75% do valor do investimento. Quando se consideram taxas de inflação nulas ao longo do período, esse valor cai para R\$ 2,402 bilhões, ou 68% do valor investido pela empresa. A despeito da imprecisão dos cálculos, os valores podem ser comparados com outras estimativas similares apresentadas na literatura sobre o tema. Alves (2001) estimou o valor do pacote de incentivos concedido a três plantas automotivas instaladas no Brasil. Chapman, Elhance e Wenum (1995), por

**Tabela 6**  
**Pacote de incentivos: uma comparação**  
(R\$ milhões; US\$ milhões para a Mitsubishi)

	Ford (BA) (1)	Mercedes (MG)	GM (RS)	Renault (PR)	Mitsubishi (IL)
Incentivos fiscais	1.878	556	520	188 (4)	160 (5)
Incentivos financeiros	331	85	98	0	24
Incentivos orçamentários	193	51 (2)	141	165	60
Incentivos totais	2.402	691	760 (3)	353 (4)	244
Investimento	3.515	845	600	1.000	680
Incentivos Totais/Investimento	68%	82%	127%	35%	36%
Incentivos Fiscais/Incentivos totais	78%	80%	69%	53%	66%

Fonte: Alves (2001, p. 58-66). Alves (2001, p. 14 e p. 67-75). Alves (2001, p. 75-79). Chapman, Elhance e Wenum (1995, p. 19, 26-7).

Elaboração própria.

(1) Resultados referem-se à simulação que adota pressupostos similares aos assumidos por Alves (2001), de modo a tornar os resultados comparáveis.

(2) Refere-se apenas ao custo do terreno; não inclui a infraestrutura.

(3) Incentivos calculados considerando as condições vigentes antes da renegociação entre a GM e o governo do Rio Grande do Sul. De acordo com informações prestadas por pessoas ligadas ao governo do Rio Grande do Sul, os incentivos totais podem ser R\$ 103 milhões mais baixos (ALVES, p. 77-78).

(4) Incentivos fiscais não incluem aqueles concedidos aos fornecedores. O total dos incentivos, portanto, tende a ser ainda maior (ALVES, 2001, p. 79)

(5) US\$ 29,7 milhões em incentivos federais não foram considerados nesta tabela.

<sup>28</sup> Se os incentivos incidentes sobre os veículos importados em 2000 e 2001 (i.e., antes do início da operação da planta) forem também considerados, o valor presente dos *sunk costs* chega a R\$ 1,036 milhão, considerando-se o primeiro cenário.

sua vez, calcularam os incentivos concedidos para a Mitsubishi no estado de Illinois. Ainda que seguindo diferentes metodologias, os resultados proveem uma referência adicional, podendo ser, em grandes números, comparados com os resultados obtidos para a planta da Ford em Camaçari (Tabela 6).

Como pode ser observado na Tabela 6, os incentivos totais recebidos pela montadora Ford na Bahia são de longe os maiores em termos absolutos.

Trata-se de valores mais de três vezes superiores aos incentivos concedidos para a Mercedes-Benz e para a GM no Rio Grande do Sul, e ainda mais distantes do patamar dos que foram concedidos à Mitsubishi no estado de Illinois<sup>29</sup> e à Renault no Paraná (neste último caso, contudo, é preciso advertir que o valor dos incentivos fiscais está claramente subestimado, uma vez que não inclui os benefícios concedidos aos fornecedores, levados em consideração nas demais situações). A magnitude dos incentivos ajuda a entender por que os menores estados do país não competiram pela atração do projeto: tais valores representariam proporções muito elevadas de seus respectivos orçamentos. Mesmo no caso da Bahia, os incentivos são muito significativos quando comparados com o orçamento estadual, o que pode afetar, nos próximos anos, a capacidade de realização de investimentos públicos.

Quando se considera, no entanto, o total do pacote concedido *vis-à-vis* o investimento total realizado, os incentivos estaduais concedidos para a Ford não parecem especialmente elevados em comparação com as demais ocorrências no Brasil. De fato, o tamanho relativo dos incentivos assegurados para a empresa (68% do valor do in-

vestimento) é inferior ao da GM (127%) e ao da Mercedes-Benz (82%)<sup>30</sup>. Esta situação é inusitada, uma vez que, a despeito dos custos de trabalho relativamente reduzidos, as externalidades e economias de aglomeração na Bahia são menores que as existentes nos outros dois estados. Além disso, Camaçari é também distante dos maiores mercados domésticos e dos países membros do Mercosul. Esses resultados, contudo, parecem ter

**Mesmo no caso da Bahia, os incentivos são muito significativos quando comparados com o orçamento estadual, o que pode afetar, nos próximos anos, a capacidade de realização de investimentos públicos**

explicações plausíveis:

- negociações não envolvem apenas incentivos materiais, mas também fatores intangíveis, como a expectativa de estabilidade política e a confiabilidade da parceria firmada, por exemplo;
- as falhas de coordenação, as assimetrias de informação e a compreensão imperfeita, ao lado da natureza descontínua das oportunidades associadas à atração de uma grande planta automotiva, tornam difícil, para os governos estaduais, a exata compreensão de até onde ir nos processos de negociação;
- esse projeto, desenhado para produzir em larga escala e exportar não apenas para o Mercosul, mas também para países do Hemisfério Norte (como o México, que representava, em 2002 e 2003, aproximadamente três quartos das exportações da planta da Ford em Camaçari), não é significativamente atingido pelas desvantagens competitivas da Bahia, que apresenta, em contrapartida, compensações relacionadas à sua posição geográfica estratégica e às facilidades portuárias oferecidas<sup>31</sup>.

<sup>29</sup> Mesmo considerando que esse montante se refere ao ano de 1986, é, sem dúvida, inferior ao total concedido à Ford na Bahia. Levando-se em conta as taxas de inflação e de câmbio registradas no período entre 1986 e 2000, estima-se que os incentivos auferidos pela Mitsubishi não cheguem a representar 30% dos incentivos recebidos pela Ford em Camaçari.

<sup>30</sup> Mais uma vez, a subestimação dos valores referentes à planta da Renault (35%) impede a inclusão do caso nesse exercício de comparação. Dadas as condições econômicas e geográficas do estado de Illinois, não surpreende que os incentivos conferidos à Mitsubishi nos Estados Unidos (36%) sejam os menores.

<sup>31</sup> Já em 2002, mais de 35% das exportações da Ford (em unidades) do Brasil foram remetidas da Bahia.

Outra conclusão da pesquisa é que, conforme o esperado, os incentivos fiscais são os mais relevantes, representando mais de 65% em todos os casos — à exceção da Renault, em razão da subestimação mencionada. Esse fato é particularmente importante, uma vez que não apenas os benefícios que o projeto pode gerar, mas também os seus impactos sobre as contas estaduais estão fortemente associados ao seu êxito. Em outras palavras, caso o projeto não seja bem-sucedido, não haverá benefícios para o estado, mas os custos totais (estritamente do ponto de vista das finanças estaduais) também serão menores.

### POTENCIAIS BENEFÍCIOS ECONÔMICOS E CONSIDERAÇÕES FINAIS<sup>32</sup>

Estimar os impactos de um investimento tão representativo não é uma tarefa trivial, pois muitos elementos devem ser simultaneamente levados em consideração. Adicionalmente, alguns efeitos tendem a ser distribuídos assimetricamente no tempo, tornando muito difícil avançar em cálculos consistentes. Por fim, é muito complexo distinguir possibilidades reais e falsas expectativas, pois há grandes incertezas associadas ao investimento, que é muito dependente de outros tantos fatores também bastante duvidosos. A despeito dessas ressalvas, é possível levantar algumas hipóteses acerca dos benefícios presumíveis da implantação da fábrica da Ford em Camaçari, à luz de alguns estudos prévios que analisam e estimam os impactos de investimentos na indústria automotiva no Brasil.

Haddad e Hewings (1999), segmentando o Brasil em três grandes áreas (Norte, Centro-Sul e Nordeste), procuram estimar os impactos desses investimentos empregando um modelo inter-regional de equilíbrio geral computacional. Considerando-se as possibilidades locais, os resultados, obtidos

apenas para o curto prazo, indicam maior taxa de crescimento para o país caso os investimentos localizem-se no Centro-Sul, e não no Nordeste. O curto prazo foi adotado, em essência, porque o principal interesse desse trabalho é avaliar os impactos sobre os níveis de emprego que afetam negociações sindicais. Entretanto, para finalidades mais amplas, incluindo políticas de desenvolvimento, um período curto de análise mostra-se insuficiente, pois alguns resultados dos investimentos requerem um intervalo de tempo maior para se fazer notar.

Adicionalmente, um conceito diferente de região pode ser necessário para avaliar os impactos dos investimentos automotivos em Camaçari, uma vez que o seu ambiente econômico apresenta características bastante diversas daquelas que se apresentam para o conjunto da Região Nordeste.

Alban, Souza e Ferro (2000), particularmente preocupados com os impactos do projeto Amazon na Bahia, chegam a mensurar alguns benefícios relacionados ao investimento, ajustando uma matriz de insumo-produto previamente desenvolvida pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para o país. Os resultados revelam que, considerando-se a criação de 3.575 empregos diretos em Camaçari, 41.720 empregos indiretos associados seriam gerados no Brasil até 2006, 22.008 dos quais (equivalentes a 52,8% do total) supostamente na Bahia<sup>33</sup>. A despeito dos números expressivos e da conclusão de que o projeto Ford induzirá maiores taxas de expansão do PIB estadual, os autores afirmam que a implantação da fábrica automotiva não será capaz de gerar, por si só, um acelerado ciclo de crescimento econômico.

Rodríguez-Pose e Arbix (2001, p. 135), por sua vez, argumentam que, se à primeira vista o influxo de capital estrangeiro pode parecer benéfico para o

<sup>32</sup> Os dados e argumentos apresentados nesta seção foram sistematizados entre 2003 e 2005, não incorporando, portanto, quaisquer alterações posteriores.

<sup>33</sup> Alban, Souza e Ferro (2000) consideravam, na ocasião, que os cinco mil empregos diretos anunciados pela Ford estariam superestimados. Estudos posteriores também contratados pelo governo do estado da Bahia (CONSÓRCIO INTECSA; INARSA; CONCREMAT; JW; BOUR-SHEID, 2003) calcularam o número de empregos diretos (7.945), indiretos (30.172) e a participação da Bahia no total de empregos indiretos (56%) em 2005.



conjunto da economia brasileira, uma vez que abre oportunidades de geração de conhecimento e transferência de tecnologia, além de criar empregos, a expansão de IED no setor automotivo desencadeou um processo de competição territorial que pode prejudicar qualquer benefício econômico de longo prazo. Além disso, os autores defendem a existência de indicações que contradizem o argumento usual dos efeitos multiplicadores e *spillovers*. Como exemplos, mencionam que as novas plantas tendem a ampliar os níveis de produtividade da indústria, promovendo desemprego ou, ao menos, redução dos empregos diretos; que as novas tecnologias serão, na maioria dos casos, desenvolvidas fora do país; e que a infraestrutura criada para apoiar as exportações também simplifica o processo de importação de componentes, o que pode frustrar a expectativa de formação de fornecedores locais.

Em oposição a esses argumentos, pode-se identificar na experiência da Fiat em Minas Gerais um ilustrativo contraexemplo. Em 1976, a Fiat começou a operar a planta construída em Betim, município localizado na Região Metropolitana de Belo Horizonte, a cerca de 500 km de São Paulo. Conforme apontam Lemos e outros (2000, p. 3-7), o governo estadual desempenhou um papel fundamental na atração desse investimento, não apenas por meio da concessão de incentivos fiscais, da realização de investimentos públicos em infraestrutura e da oferta de vantajoso suporte financeiro, mas também tornando-se sócio minoritário de uma *joint venture* público-privada. No início dos anos 1990, as mudanças nos padrões de produção e organização da indústria automotiva mundial, aliadas a um conjunto de benefícios oferecido pelo governo estadual, estimularam a atração de uma variedade de fornecedores para as cercanias de Betim e, em seguida, a implantação de duas novas fábricas automotivas no estado: Iveco e Mercedes-Benz. A consolidação de uma rede de supridores locais, associada à emergência de novas tecnologias e à estruturação de modelos organizacionais e produtivos que correspondem a padrões locais diversos dos

tradicionais, consumou o principal objetivo das políticas públicas voltadas para a indústria automotiva em Minas Gerais: entre 1989 e 1998, a participação dos fornecedores automotivos estaduais cresceu de 35% para 90%, enquanto a proporção do volume de vendas locais ampliou-se de 26% para 75%. Conforme assinalado por Montero (2001), muitos fornecedores deslocaram-se para perto da Fiat: “*between 1992 and 1994, Betim saw \$ 130 million of new investment, \$ 150 million in additional tax revenue, and 5,000 new jobs*”.

Lima e outros (2002), também atentos à experiência de Minas Gerais, mas procurando antever as possibilidades abertas para a Bahia com a implantação da Ford em Camaçari, propõem uma tipologia a partir de entrevistas realizadas com representantes de empresas fornecedoras diversas. Particularmente preocupados com as oportunidades associadas à escala de produção da fábrica de automóveis, os autores segmentam essas empresas da seguinte maneira: a) empresas sem possibilidades de se implantarem na Bahia, em razão da dependência de uma dotação de fatores naturais não disponível; b) empresas cuja implantação demandaria economias de escala superiores às oferecidas pela Ford; c) empresas cuja implantação dependeria de sinais mais claros acerca do sucesso do projeto; e d) empresas que poderiam, no curto prazo, ser atraídas para a Bahia. Centrando a atenção nos dois últimos grupos, recomendam algumas medidas que poderiam ser implementadas para promover o crescimento econômico e a atração de novos investimentos, com base nas externalidades derivadas do empreendimento.

Ainda que muitos impactos do projeto só possam ser percebidos no futuro, é possível, desde já, mensurar alguns resultados da operação da fábrica automobilística implantada em Camaçari. De acordo com informações fornecidas pela própria Ford em agosto de 2004, quando a fábrica estiver operando à plena capacidade, a montadora, junto com os 33 fornecedores de primeira camada já instalados, deverá empregar 7.039 trabalhadores diretos (mais

de 40% acima dos cinco mil mencionados quando o projeto foi anunciado). Apesar da relevância desses postos de trabalho, é razoável o argumento de que empregos diretos não podem ser considerados o principal benefício do projeto, devido à crescente intensidade em capital da indústria automobilística. Cálculos aproximados indicam que o custo de cada emprego direto criado no estado seria da ordem de R\$ 375 mil<sup>34</sup>. Evidentemente, há formas menos custosas de gerar empregos, a exemplo do apoio a pequenas e médias empresas intensivas em mão de obra, especialmente em determinados segmentos<sup>35</sup>. Seria possível argumentar, também, que o montante gasto pelo estado poderia ter sido alocado diretamente em ações de assistência social. Embora um argumento similar pudesse ter sido evocado nos anos 1970, quando a Fiat se instalou em Minas Gerais, atualmente, após as mudanças estruturais ocorridas e a subsequente trajetória de desenvolvimento do estado, essa linha de raciocínio seria pouco defensável.

O principal benefício que o projeto pode trazer para a Bahia, de fato, não é a criação de empregos diretos, mas uma genuína mudança estrutural capaz de conectar a oferta local de bens intermediários à produção de bens finais, estabelecendo sólidos vínculos, a montante e a jusante, entre os diversos elos das cadeias produtivas. Esse seria um importante passo adiante, que poderia desencadear um ciclo virtuoso de crescimento e colocar a economia estadual num estágio mais avançado de desenvolvimento. Por essa razão, estimativas baseadas numa matriz de insumo-produto preexistente são incapazes de capturar todos os benefícios que

o projeto pode trazer<sup>36</sup>. É claro que isso não elimina o mérito de testar os impactos do projeto com base em alterações *ad hoc* na estrutura econômica, de modo a avaliar a sensibilidade de algumas variáveis (tais como emprego e renda) a essas mudanças. Entretanto, a utilização de um modelo estruturalmente definido impede que sejam observados resultados associados à própria alteração da estrutura produtiva estadual.

Apesar disso, à medida que as estatísticas oficiais começam a incluir os dados da produção automobilística, algumas mudanças na estrutura econômica da Bahia podem ser, até certo ponto, notadas. Entre 1999 e 2004, enquanto o PIB brasileiro cresceu 13,1%, a taxa de crescimento acumulado do PIB da Bahia alcançou 19,5%. Parte dessa performance pode ser creditada à taxa de crescimento da produção de veículos entre 2003 e 2004, que elevou a participação do setor automotivo no total da indústria de transformação estadual de 6,5% para 13,3%<sup>37</sup>. Com base nesses dados, é possível estimar a participação da produção de carros no PIB da Bahia, em 2003, em 2,1%. Em 2004, embora os números não tenham sido ainda oficialmente divulgados, essa participação deve ser superior a 4,6%. Adicionalmente, as exportações de automóveis representam cerca de 16% do valor total das exportações estaduais.

Ao lado dos efeitos diretos no PIB e nas exportações, o projeto também aumentou a atratividade da Bahia para outras importantes empresas, que manifestaram interesse em se implantar no estado. Esse é o caso de duas grandes produtoras de pneus, além de outros fornecedores automotivos de menor porte. Os investimentos anunciados, em

**O principal benefício que o projeto pode trazer para a Bahia, de fato, não é a criação de empregos diretos, mas uma genuína mudança estrutural capaz de conectar a oferta local de bens intermediários à produção de bens finais**

<sup>34</sup> Esse custo reduz-se bastante quando se consideram também os empregos indiretos. Ainda assim, não há nenhuma evidência de que essa seria a maneira mais barata de criar empregos no curto prazo.

<sup>35</sup> Teixeira e Vasconcelos (1999) também são céticos quanto aos impactos de plantas automotivas na geração de empregos diretos.

<sup>36</sup> Como os resultados se baseiam numa matriz exogenamente definida, não capturam as possibilidades de mudanças na estrutura da própria matriz.

<sup>37</sup> Os autores agradecem à Coordenação de Contas Regionais da SEI, que repassou informações sobre o segmento automotivo que ainda não estavam disponíveis na web page do órgão oficial de estatísticas do governo do estado da Bahia (<http://www.sei.ba.gov.br>).

conjunto, representam algo próximo a R\$ 3,0 bilhões entre 2002 e 2004. Pode-se também esperar alguns *spillovers* tecnológicos. Um deles decorre da montagem de um centro de desenvolvimento de produtos da Ford em Camaçari, congregando, inicialmente, cerca de 300 engenheiros. A inauguração, em 2002, de um núcleo tecnológico avançado para a prestação de serviços especializados e a realização de pesquisa aplicada — Centro Integrado de Manufatura e Tecnologia (Cimatec) —, fruto de parceria entre a Federação das Indústrias do Estado da Bahia, o governo estadual e outras instituições locais, é também um importante desdobramento observado. Mudanças institucionais e culturais de natureza qualitativa, envolvendo estruturas organizacionais e o próprio ambiente de negócios, podem vir a acontecer, por fim, ao lado de alterações na dinâmica do mercado de trabalho. Essas ainda não são tendências consolidadas, mas indicam um movimento potencial que deve ser acompanhado com atenção.

## REFERÊNCIAS

- ADDIS, Caren. *Taking the Wheel: auto parts firms and the political economy of industrialization in Brazil*. University Park: Pennsylvania State University Press, 1999.
- ALBAN, Marcus; SOUZA, Celina; FERRO, José Roberto. *O projeto Amazon e seus impactos na RMS*. Salvador: Seplantec, 2000. Mimeografado.
- ALVES, Maria A. da S. *Guerra fiscal e finanças federativas no Brasil: o caso do setor automotivo*. Dissertação (Mestrado) — Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas (SP), 2001.
- ANUÁRIO ESTATÍSTICO DA INDÚSTRIA AUTOMOBILÍSTICA BRASILEIRA 2002. São Paulo: ANFAVEA, 2002. Disponível em: <<http://www.anfavea.com.br>>. Acesso em: 7 out. 2003.
- ANUÁRIO ESTATÍSTICO DA INDÚSTRIA AUTOMOBILÍSTICA BRASILEIRA 2004. São Paulo: ANFAVEA, 2004. Disponível em: <<http://www.anfavea.com.br>>. Acesso em: 11 mar. 2005.
- BAER, Werner. *The Brazilian Economy: growth and development*. 5. ed. Westport: Praeger, 2001.
- BAER, Werner; CAVALCANTI, Tiago; SILVA, Peri. Economic Integration Without Policy Coordination: the case of Mercosur. *Emerging Markets Review*, v. 3, p. 269-291, 2002.
- BAHIA. Lei nº 7.537 de 28 de outubro de 1999. Institui o Programa Especial de Incentivo ao Setor Automotivo da Bahia — PROAUTO e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado*, Salvador, 28 out. 1999. Disponível em: <<http://www.bahia.ba.gov.br>>. Acesso em: 06 out. 2003.
- CAVALCANTE, Luiz Ricardo; UDERMAN, Simone. The Cost of a Structural Change: a large automobile plant in the state of Bahia. *Latin America Business Review*, v. 7, n. 3/4, p. 11-48, 2006.
- CHAPMAN, Margaret L.; ELHANCE, Arun P; WENUM, John D. *Mitsubishi Motors in Illinois: Global Strategies, Local Impacts*. Westport, Conn.: Quorum Books, 1995.
- CONSÓRCIO INTECSA; INARSA; CONCREMAT; JW; BOURSHEID. *Estudo prospectivo do impacto sócio-econômico da implantação da montadora Ford em Camaçari e seus reflexos em municípios da Região Metropolitana de Salvador*. Salvador, 2003. Mimeografado.
- DINIZ, Clelio Campolina. Desenvolvimento poligonal no Brasil: nem desconcentração, nem contínua polarização. *Nova Economia*, Belo Horizonte: FACE/UFMG, v. 3, n. 1, p. 35-64, 1993.
- FREYSSENET, Michel; LUNG, Yannick. Between Globalisation and Regionalisation: what is the future of the motor industry? In: HUMPHREY, John; LECLER, Yveline; SALERNO, Mario S. (Eds). *Global Strategies and Local Realities: the auto industry in emerging markets*. New York: St. Martin's Press, 2000. p. 72-94.
- GREENSTONE, Michael; MORETTI, Enrico. *Bidding for Industrial Plants: does winning a 'million dollar plant' increase welfare?* Working Paper 9844, National Bureau of Economic Research, 2003.
- HADDAD, Eduardo A.; HEWINGS, Geoffrey J. D. The Short-Run Regional Effects of New Investments and Technological Upgrade in the Brazilian Automobile Industry: an interregional computable general equilibrium analysis. *Oxford Development Studies*, v. 27, n. 3, 1999.
- HUMPHREY, John; LECLER, Yveline; SALERNO, Mario S. Introduction. In: HUMPHREY, John; LECLER, Yveline; SALERNO, Mario S. (Eds). *Global Strategies and Local Realities: the auto industry in emerging markets*. New York: St. Martin's Press, 2000. p. 1-15.
- HUMPHREY, John; OETER, Antje. Motor Industry Policies in Emerging Markets: Globalisation and Promotion of Domestic Industry. In: HUMPHREY, John; LECLER, Yveline; SALERNO, Mario S. (Eds). *Global Strategies and Local Realities: the auto industry in emerging markets*. New York: St. Martin's Press, 2000. p. 42-71.
- HUMPHREY, John; SALERNO, Mario S. Globalisation and Assembler-Supplier Relations: Brazil and India. In: HUMPHREY, John; LECLER, Yveline; SALERNO, Mario S. (Eds). *Global Strategies and Local Realities: the auto industry in emerging markets*. New York: St. Martin's Press, 2000. p. 149-175.

- KLIER, Thomas H. *Geographic Concentration in U.S. Manufacturing: evidence from the U.S. Supplier Industry*. Working Paper. Federal Reserve Bank of Chicago, Dec. 1998.
- LAYAN, Jean-Bernard. The Integration of Peripheral Markets: A Comparison of Spain and Mexico. In: HUMPHREY, John; LECLER, Yveline; SALERNO, Mario S. (Eds). *Global Strategies and Local Realities: the auto industry in emerging markets*. New York: St. Martin's Press, 2000. p. 122-148.
- LEGETT, David. *The Vehicle Industry in 2003: strategic challenges and opportunities ahead*. Bromsgrove: Aroq, Jan. 2003.
- LEMOS, Mauro Borges; DINIZ, Clelio Campolina; SANTOS, Fabiana B. T.; AFONSO, Marco A. C.; CAMARGO, Otavio. *O arranjo produtivo da rede Fiat de fornecedores: arranjos e sistemas produtivos locais e as novas políticas de desenvolvimento industrial e tecnológico*. Rio de Janeiro: Instituto de Economia da Universidade Federal Rio de Janeiro, 2000. Estudos Empíricos. Relatório Final. (Nota técnica, 15).
- LIMA, Carmen Lúcia; NASCIMENTO, Paulo Meyer; FERREIRA, Poliane; CAVALCANTE, Ricardo; MACEDO, Walter. *Fornecedores da Ford: uma avaliação preliminar das oportunidades de investimento na Bahia*. Salvador: Desenbahia, 2002 (Estudo Setorial 01/02). Disponível em: <[http://www.desenbahia.ba.gov.br/recursos/news/video/%7BC7766185-8414-4092-B671-804BD991141E%7D\\_fornecedores\\_da\\_ford.pdf](http://www.desenbahia.ba.gov.br/recursos/news/video/%7BC7766185-8414-4092-B671-804BD991141E%7D_fornecedores_da_ford.pdf)>. Acesso em: 17 set. 2010.
- MCKINSEY GLOBAL INSTITUTE. *Productivity: the key to an accelerated development path for Brazil*. São Paulo; Washington: McKinley Brazil Office, 1998. (with the assistance of Abreu, M., E. Bacha, and J. Scheinkman and contributions from A. C. Pinheiro).
- MONTERO, Alfredo P. Making and Remaking "Good Government" in Brazil: subnational industrial policy in Minas Gerais. *Journal of Interamerican Studies*, v. 43, n. 2, p. 49-80, 2001.
- Ó HUALLACHÁIN, Breandán; WASSERMAN, David. Vertical Integration in a Lean Supply Chain: Brazilian automobile component parts. *Economic Geography*, v. 75, n. 1, p. 21-42, 1999.
- RODRÍGUEZ-POSE, Andrés; ARBIX, Glauco. Strategies of Waste: bidding wars in the Brazilian automotive sector. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 25, n. 1, Mar. 2001.
- RUBENSTEIN, James M. Changing Distribution of the American Automobile Industry. *Geographical Review*, v. 76, n. 3, Jul. p. 288-300, 1986.
- SANTOS, Angela M. M.; PINHÃO, Caio M. A. Pólos Automotivos brasileiros: *BNDES Setorial*, Rio de Janeiro: BNDES, n. 10, set. p. 173-200, 1999.
- SHAPIRO, Helen. *Engines of Growth: the state and transnational auto companies in Brazil*. Cambridge University Press, 1994.
- STUDER-NOGUEZ, Isabel. *Ford and the Global Strategies of Multinationals: the North American auto industry*. New York: Routledge, 2002.
- SUGIYAMA, Yasuo; FUGIMOTO, Takahiro. Product Development Strategy in Indonesia: a dynamic view of global strategy. In: HUMPHREY, John; LECLER, Yveline; SALERNO, Mario S. (Eds). *Global Strategies and Local Realities: the auto industry in emerging markets*. New York: St. Martin's Press, p. 176-206, 2000.
- TEIXEIRA, Francisco L. C.; VASCONCELOS, Nilton. Mudanças estruturais e inovações organizacionais na indústria automotiva. *Conjuntura & Planejamento*, Salvador: SEI, n. 66, p. 17-24, nov. 1999.
- VARSANO, Ricardo. A guerra fiscal do ICMS: quem ganha e quem perde. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 15, jun. 1997.
- WOMACK, J. P.; JONES, D. T.; ROSS, D. *The Machine that Changed the World*. New York: Basic Books, 1990.
- ZAULI, Eduardo M. Políticas públicas e targeting setorial: efeitos da nova política industrial sobre o setor automotivo brasileiro. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 20, n. 3, jul./set. 2000.

Este trabalho foi elaborado em 2003, quando os autores atuavam como pesquisadores-visitantes na University of Illinois at Urbana Champaign (UIUC). Foi apresentado no 43º Encontro da Regional Science Association, em 2004, e atualizado para o XXIX Encontro Nacional da Anpad, em 2005. Embora inédito no Brasil, versão mais detalhada em inglês foi publicada na Latin American Business Review (CAVALCANTE; UDERMAN, 2006). Os autores são gratos aos professores Werner Baer e Geoffrey Hewings, pelo apoio e pelos valiosos comentários e sugestões. Glauter Rocha, Rogério Princhak, prof. Francisco Teixeira e prof. André Magalhães também ofereceram importantes contribuições ao trabalho.

# A economia do Carnaval da Bahia

*Paulo Miguez\**

*Elizabeth Loiola\*\**

\* Doutor em Comunicação e Culturas Contemporâneas pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Professor do Instituto de Humanidades, Artes e Ciências e do Programa Multidisciplinar de Pós-Graduação em Cultura e Sociedade UFBA.

paulomiguez@uol.com.br

\*\* Doutora em Administração pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Professora da Escola de Administração e do Programa Multidisciplinar de Pós-Graduação em Cultura e Sociedade da UFBA e pesquisadora do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).  
beloi@ufba.br

## Resumo

O Brasil é o país dos muitos carnavais, um conjunto amplo e diferenciado de festejos que risca, em cores vivas, um dos traços mais vigorosos do tecido simbólico brasileiro. Ao lado das significativas diferenças que individualizam os muitos carnavais brasileiros, é possível, no entanto, identificar, contemporaneamente, um traço comum de grande importância. Trata-se da emergência de uma lógica e de práticas típicas do campo da economia que acabaram por garantir à festa, muito especialmente aos carnavais carioca, pernambucano e baiano, a condição de grandes mercados. Este artigo dedica-se a mapear os elementos que, nos últimos 25 anos, configuraram, no Carnaval baiano, uma complexa economia que envolve múltiplos negócios e um grande número de atores públicos e privados.

**Palavras-chave:** Carnavais brasileiros. Carnaval baiano. Carnaval-negócio. Economia da cultura.

## Abstract

*Brazil is the country of many carnivals, an ample and differentiated set of festivals that scratch one of the most vigorous traces of the symbolic Brazilian life. By the side of the significant differences that individualize the many Brazilian carnivals, it is possible to identify, contemporaneously, a common trace of great importance. It is about the emergency of a logic and practices from the economics field that had guaranteed to the festivals, especially to the carnivals from Rio de Janeiro, Pernambuco and Bahia the condition of great markets. This article is dedicated to map the elements that, in the last 25 years, had configured, in the Bahian carnival, a complex economy involving multiples businesses and a great number of public and private actors.*

**Keywords:** *Brazilian carnivals. Bahian carnival. Business-carnival. Economics of culture.*

## MARCOS CONSTITUTIVOS DA ECONOMIA DO CARNAVAL BAIANO

O Carnaval brasileiro apresenta dimensões específicas e particulares, substancialmente diferentes entre si, qualquer que seja a cidade onde a tradição dos festejos carnavalescos tenha alguma importância. Assim, abandonando a imprecisa ideia de um “carnaval brasileiro”, pode-se falar, por exemplo, do Carnaval carioca, dos carnavais de Recife e Olinda ou do Carnaval de Salvador, isto para se ficar apenas em algumas das mais vigorosas e conhecidas formas assumidas pelos festejos carnavalescos no Brasil. Todavia, em que pesem especificidades e particularidades, é possível serem identificados traços que são comuns aos muitos carnavais brasileiros, tanto do ponto de vista da sua trajetória histórica quanto no que diz respeito a sua configuração contemporânea.

De um ponto de vista histórico, os carnavais brasileiros têm sua origem no Entrudo lusitano, batalhas festivas que nos foram trazidas pelo colonizador português e que se realizavam nos 40 dias anteriores à Quaresma. Comuns aos carnavais brasileiros são, também, os conflitos e disputas que marcaram, no final do século XIX, a substituição forçada do Entrudo pelo Carnaval europeizado que, com seus bailes e préstitos, melhor representaria, na visão das elites, a imagem de um país que, abolida a escravidão e proclamada a República, procurava um lugar entre as “nações civilizadas”<sup>1</sup>.

Numa perspectiva contemporânea, o traço comum aos festejos carnavalescos no Brasil fica por conta da emergência, em larga escala, de práticas mercantis que têm garantido à festa, muito especialmente aos carnavais carioca, pernambucano e baia-

no, a condição de um grande negócio que é, hoje, responsável pela movimentação de uma significativa e complexa economia. Em relação ao Carnaval carioca, por exemplo, Prestes Filho (2007) contabilizou, para o ano de 2006, uma movimentação superior a R\$ 700 milhões e um número aproximado de trabalhadores não inferior a 500 mil pessoas. Em Pernambuco, dados publicados sobre o Carnaval de 2005 indicaram um movimento de R\$ 204 milhões, uma taxa de ocupação da rede hoteleira de 100% e a geração de 42 mil postos de trabalho diretos e 120 mil indiretos (CARNAVAL..., 2007).

Não é diferente o caso de Salvador. Aqui, a partir da metade dos anos 1980, o Carnaval, com sua rica ecologia organizacional na qual pontuam centenas de milhares de foliões-pipoca, blocos de vários tipos, afoxés e trios elétricos, configurou-se como um mercado que extrapolou os limites da festa carnavalesca propriamente dita. Ancorado na rica tradição simbólica dos habitantes da cidade, particularmente do segmento populacional negro-mestiço, e por conta das articulações que estabeleceu com a indústria do entretenimento, do turismo e do *show business*, acabou por impulsionar e dar suporte à multifacetada economia de bens e serviços simbólico-culturais que vem caracterizando a cidade de Salvador nos últimos 30 anos.

A rigor, não é estranha ao Carnaval a convivência com práticas mercantis. À época do Entrudo, escravos e negros libertos fabricavam e comercializavam os limões de cera que serviam de munição aos combates travados nas ruas pelos foliões. Nos carnavais da primeira metade do século XX, ainda que organizados e realizados sob o predomínio de um espírito eminentemente lúdico, podem-se observar alguns eventos carnavalescos, tais como os gritos de carnaval, concursos musicais, de fantasias e de mascarados, patrocinados por grandes casas comerciais, emissoras de rádio e jornais que se utilizavam da popularidade da festa para promover a divulgação e expansão dos seus negócios.

No entanto, são nas duas últimas décadas do século passado que vão agregar-se à festa carna-

<sup>1</sup> Difícil precisar datas, mas são seguramente os últimos 20 anos do século XIX que delimitam o início do Carnaval como um substituto do Entrudo. Este processo aponta particularmente no sentido da “europeização” da festa, com o objetivo de substituir a “barbárie” representada tanto pela violência e anarquia dos jogos do Entrudo propriamente ditos (RISÉRIO, 1981; QUEIROZ, 1987), como pelo fato de os festejos servirem de oportunidade a manifestações públicas dos costumes da população de origem africana (GUERREIRO, 1994; MENEZES, 1994).

valesca baiana, em definitivo, dinâmicas típicas do mundo dos negócios, dando lugar à configuração do que pode ser chamado de carnaval-negócio, marca registrada que particulariza a forma contemporânea do Carnaval da Bahia. Com efeito, é à volta deste que Salvador, realinhando tradição e contemporaneidade, vai assistir, a partir de então, à aproximação entre a festa e a lógica de indústria cultural, fato absolutamente novo e que resulta da conjunção de três cortes importantes experimentados pela folia carnavalesca nos últimos 50 anos, embora distintos culturalmente e distantes entre si no tempo.

O primeiro deles é a criação/invenção do trio elétrico, em 1950, por Dodô e Osmar, fato que marcaria de forma original e única, a partir de então, a história do Carnaval baiano. O trio elétrico promove, com seu caráter inovador/renovador, uma profunda e definitiva transformação no Carnaval da Bahia. Redefine e torna comum a todos, sem divisões de qualquer natureza, o espaço da rua como lugar privilegiado da festa — é que numa festa historicamente segmentada do ponto de vista sociorracial<sup>2</sup>, o trio elétrico surge inaugurando um espaço absolutamente igualitário, fazendo valer, por onde passa, uma espécie de democracia do lúdico.

De invenção, transforma-se rapidamente em inovação, no mais puro sentido schumpeteriano, e faz nascer, vinculado a esta, uma nova lógica de organização da festa que, paulatinamente, conduz a uma nova configuração dos atores que fazem o

Carnaval da Bahia. Com certeza são muitas, e de grande alcance, as inovações introduzidas a partir do aparecimento do trio elétrico e que redefiniram a festa nos seus aspectos artístico-musical, gestual, territorial, organizativo e tecnológico.

Do ponto de vista tecnológico, por exemplo, Dodô e Osmar, ao superarem o problema da microfonia com o pau elétrico que construíram alguns anos antes de criar

o trio elétrico, podem ser considerados precursores da guitarra elétrica que, inventada nos Estados Unidos, era ainda desconhecida no Brasil (GÓES, 1982; RISÉRIO, 1981). No plano artístico-musical, a eletrificação do frevo pernambucano representou “algo absolutamente original na arte brasileira” (RISÉRIO, 1981, p. 113) e acabou criando um novo gênero musical, abrindo uma linha evolutiva que levaria a um hibridismo musical sem precedentes na música popular brasileira, com a incorporação de estilos variados como *rock’n’roll*, *acid rock*, *reggae*, *ijexá* etc., e que resultaria, nos anos 1980, na chamada *axé music*.

Quanto ao Carnaval propriamente dito, o trio elétrico, além de transformar radicalmente o espaço da festa, criou novas formas de participação nos festejos. Primeiro, os foliões passaram a pular carnaval — o que quer dizer dançar com movimentos simples e livres — ao som das músicas executadas pelo trio elétrico. Segundo, sendo o trio elétrico uma espécie de palco móvel que se desloca pelas ruas da cidade, sua presença praticamente eliminou a dualidade palco-plateia, até então hegemônica na festa, e, assim, definiu o caráter participativo como traço distintivo do Carnaval baiano.

Revelando-se um excelente veículo de propaganda e, portanto, alvo privilegiado de patrocínios, o trio elétrico vai riscar os primeiros contornos empresariais do Carnaval e abrir espaço para a difusão de uma lógica mercantil que marca, daí por diante, a organização e a realização da festa. Esta passou

**O trio elétrico promove, com seu caráter inovador/renovador, uma profunda e definitiva transformação no Carnaval da Bahia**

<sup>2</sup> Até o surgimento do trio elétrico, portanto durante a primeira metade do século XX, o Carnaval baiano dividia-se entre dois. Um, o Carnaval oficial, organizado e patrocinado pela aristocrática elite local, que consistia, basicamente, nos suntuosos desfiles dos préstitos, do corso e das pranchas pelas avenidas centrais da cidade e, também, nos bailes privados realizados em clubes fechados. O outro, um Carnaval popular, de extração negro-mestiça, com seus afoxés, batucadas, cordões e blocos, praticamente impedido de ocupar as avenidas nobres do centro da cidade e que transitava tão somente pelos bairros populares e ruas próximas ao centro. É esse Carnaval popular que, a partir de 1950, com o surgimento do trio elétrico, invade as zonas centrais da cidade e, assim, promove a desierarquização do espaço social da festa.



a demandar, de forma cada vez mais acentuada, uma escala de investimentos que não pôde mais ser suportada pelo esquema de contribuições espontâneas ou patrocínios eventuais que garantiam a sua realização.

O segundo dos cortes acima referidos localiza-se em meados da década de 1970, 25 anos após o surgimento do trio elétrico. Caracterizou-se, particularmente, pela emergência dos blocos afro e, na sua esteira, o ressurgimento dos afoxés, uma nova forma de participação organizada da juventude negro-mestiça no Carnaval e que experimentava o impacto das profundas transformações em curso, do mundo da cultura e da informação, e das consequências da reconfiguração produtiva da economia do estado.

Igualmente como a criação do trio elétrico, o surgimento dos blocos afro transformou radicalmente a trama carnavalesca baiana. O marco fundamental deste processo foi a estreia, no Carnaval de 1975, do Ilê Aiyê, o primeiro dos muitos blocos afro surgidos no período — e o renascimento do Afoxé Filhos de Gandhi, um dos símbolos da festa, organização carnavalesca fundada em 1949 por trabalhadores da estiva do Porto de Salvador, um ano antes, portanto, do aparecimento do trio elétrico, e que, no início dos anos 1970, junto com outros afoxés, praticamente desaparecera.

É importante ressaltar a transcendência do foco e dos objetivos destas novas organizações que extrapolam os limites de uma mera participação no Carnaval. É assim que os blocos afro ocupam física e culturalmente espaços da cidade, alguns antes estigmatizados por serem lugar de preto, outros hegemonzados desde sempre pelas elites. Fazem-se produtoras e produtos no mundo da cultura e das artes, assumindo o mercado como um fator importante da cultura de massas. Assumem e explicitam a matriz negra da cultura baiana numa dimensão nunca antes registrada (LOIOLA; MIGUEZ, 1995, p. 344).

Explicitando marcadamente um caráter étnico, os blocos afro hegemonzam, do ponto de vista estético, musical e gestual, os festejos. Produzem níveis de

inserção na sociedade imbricando cultura, política e mercado e assentam, com seu repertório estético-político de matriz afro-baiana, as bases para o *boom* da indústria cultural e a consequente constituição de uma economia cultural que vai caracterizar a cena baiana a partir da metade dos anos 1980.

Esse período, no entanto, vai dar lugar ao terceiro e último dos cortes indicados. Trata-se do aparecimento dos blocos de trio. Com suas cordas, estes privatizam o trio elétrico e reintroduzem uma hierarquia social na ocupação do espaço público da festa. Dessa forma, realizam um movimento inverso ao registrado em 1950, quando essa mesma hierarquia foi desarticulada pela aparição do trio elétrico. Do ponto de vista estético, com base no repertório criado pelos blocos afro, estas organizações constituem o palco privilegiado para o nascimento da chamada *axé music*, nome pelo qual ficou conhecido o híbrido musical que, a partir do Carnaval da Bahia, conquistou posições expressivas no mercado fonográfico brasileiro. Ao se organizarem empresarialmente, privilegiando a dimensão de mercado, os blocos de trio vão ocasionar um importante salto de escala, contribuindo para a transformação do Carnaval baiano em um produto com ciclo de realização que ultrapassa os limites da festa e da cidade — são os blocos de trio os responsáveis pela exportação do modelo carnavalesco baiano para dezenas de cidades brasileiras que realizam seus carnavais fora do período tradicional da festa. Também são responsáveis por estimular outras organizações carnavalescas, particularmente os blocos afro, a se arriscarem em aventuras organizacionais semelhantes no que diz respeito ao jogo do mercado.

A esses três importantes marcos da festa, cuja conjunção determina o desenho atual do Carnaval, e que se pode chamar de afro-elétrico-empresarial, devem ser agregados outros importantes elementos potencializadores da transformação da folia baiana em grande negócio.

Inscrevem-se, aqui, variadas ações empresariais privadas na área da indústria cultural (gravado-

ras, editoras, emissoras de rádio FM, espaços para grandes shows etc.); significativos avanços tecnológicos (do trio elétrico, dos estúdios de gravação etc.); ações político-administrativas de grande relevância (como, por exemplo, a agressividade mercadológica na política estadual de fomento ao turismo e o indispensável provimento, pelos governos municipal e estadual, de infraestrutura e serviços públicos de qualidade que viabilizam a realização da festa carnavalesca na cidade); ações político-culturais (como as realizadas pelos blocos afro); e a crescente profissionalização da gestão dos blocos de trio a cujas estratégias vinculam-se os resultados de ampliação do ciclo de vida do negócio-carnaval com a revitalização das micaretas (carnavais em cidades do interior da Bahia em períodos diferentes do Carnaval de Salvador), a criação dos carnavais fora de época em outras cidades do país, a exportação da festa para mercados fora do Brasil, a exemplo de Barcelona, Málaga e Miami, e a difusão de arquiteturas organizacionais que objetivam minimizar custos, aumentar o raio de ação de estruturas organizacionais enxutas e potencializar resultados e prestígios, elementos que, em conjunto, articulam a produção e amplificação do Carnaval baiano, seus produtos e mercados.

É, pois, apoiada na conjunção desses elementos que a festa afro-elétrico-empresarial adentra os anos 1990, requalificada como um megaevento e transformada em produto e mercado. Com uma capacidade impressionante de gerar, transformar e realizar seus múltiplos produtos (música, artistas, organizações e o próprio trio elétrico) e de se articular, de forma multifacetada, com a indústria cultural (rádio, televisão, indústria fonográfica, *show business*), com a indústria do turismo e do entretenimento e com a economia de serviços da cidade, formal e informal, o Carnaval passa a exibir estrutura e lógica organizacionais crescentemente complexas; economia e indústria plenamente desenvolvidas e consolidadas; e imensas e diversificadas possibilidades de negócios significativamente representativas enquanto fonte de emprego e renda para a cidade.

## OS NEGÓCIOS DA FESTA

O Carnaval baiano transformou-se, na linguagem do *show business*, num megaevento. Os números da festa apresentados no Quadro 1 confirmam esta condição.

Como os números apresentados no Quadro 1 sugerem, o Carnaval passou a exigir do governo da cidade uma mudança radical em seu posicionamento institucional, técnico e operativo, de forma a permitir o enfrentamento e a solução de questões centrais — planejamento, organização, gerenciamento, montagem de infraestruturas e equipamentos, fornecimento de serviços (segurança, saúde, limpeza etc.) e treinamento de pessoal — e indispensáveis à realização da festa.

ITEM	DISCRIMINAÇÃO
Duração dos festejos	6 (seis) dias
Público estimado	668 mil pessoas / dia (1)
Fluxo turístico durante os seis dias (nacionais e estrangeiros)	318 mil pessoas (2)
Espaço urbano ocupado pela festa	25 km de avenidas, ruas e praças e 30 mil m <sup>2</sup> de espaços alternativos para shows e outros eventos
Número de entidades carnavalescas	249 (3)
Ocupações temporárias (setor privado)	80 mil
Ocupações temporárias (setor público)	30 mil

**Quadro 1**  
Indicadores gerais do Carnaval baiano  
2007–2008

Fontes: Empresa de Turismo Salvador, 2008; Infocultura, 2007. Infocultura, 2009.

- (1) Os números aqui são conflitantes. Para 2007, a Secult estimou um total de 900 mil participantes/dia, dos quais 800 mil entre foliões e trabalhadores moradores de Salvador e 100 mil turistas (INFOCULTURA, 2007). Todavia, segundo estimativas realizadas pela própria Secult com base na Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED) — no que deve ser considerado como a primeira tentativa de medição rigorosa do número de participantes do Carnaval baiano e que deveria ser complementado, por exemplo, com os números que poderiam ser obtidos a partir de medições feitas com recursos de aerofotogrametria —, apenas 424 mil residentes na Região Metropolitana de Salvador (RMS) participaram, como foliões, do Carnaval de 2008 (INFOCULTURA, 2009) — a mesma pesquisa também revelou que aproximadamente 467 mil pessoas deixaram a cidade durante o período carnavalesco e que dois milhões de pessoas optaram por não participar da festa. Somando-se a estes 424 mil foliões estimados para 2008, a quantidade de pessoas que trabalhou na festa, estimada em torno de 110 mil (INFOCULTURA, 2009) — número que, na realidade, deve estar subestimado por conta do fato de que não se tem acesso aos contratos realizados pela iniciativa privada —, ao número de vendedores ambulantes, 34 mil, segundo cálculos da Prefeitura de Salvador (INFOCULTURA, 2007), e aos 100 mil turistas/dia (INFOCULTURA, 2007) chega-se a um total (sub)estimado de participantes da festa, entre foliões e trabalhadores que residem na RMS, da ordem de 668 mil pessoas.
- (2) Este total não deve ser entendido como o número de visitantes já que a Secretaria de Turismo do estado trabalha com o conceito de “fluxo” e não de “estoque” (INFOCULTURA, 2007; 2009).
- (3) As estatísticas informadas pela Emtura (atual Saltur) no seu Relatório de 2008 (EMPRESA DE TURISMO SALVADOR, 2008) envolvendo as entidades carnavalescas participantes da festa carecem de precisão. Assim, optou-se, aqui, por adotar a quantidade de entidades registrada por este órgão municipal à página 10 do referido relatório, “entidades que efetivamente participaram do desfile” (EMPRESA DE TURISMO SALVADOR, 2008, p. 10).

E não poderia ser diferente, em face do tamanho físico da festa, que ocupa uma área considerável do ponto de vista da malha urbana da cidade. A rigor, o Carnaval acontece nos três circuitos por onde desfilam as mais de duas centenas de entidades carnavalescas, entre blocos, afoxés e trios elétricos, e, claro, a multidão de foliões que os acompanha pulando e dançando: o Circuito Osamar, o Circuito Dodô e o Circuito Batatinha — os dois primeiros batizados com o nome dos inventores do trio elétrico e o terceiro que homenageia um grande sambista baiano conhecido como Batatinha. Mas a área urbana ocupada pelo Carnaval não se restringe, exclusivamente, aos quase 12 km que somam os três circuitos. As ruas e avenidas no seu entorno recebem multidões de foliões e uma infinidade de barracas, nas quais são comercializados alimentos e bebidas, e, em muitos bairros da cidade, distantes do centro nervoso da festa, são armados palcos para a apresentação de bandas e cantores.

Assim, trata-se, afinal, para a máquina administrativa da prefeitura, de enfrentar o desafio de planejar e gerir uma cidade transfigurada, pela festa, em sua lógica cotidiana — desafio que se estende, também, a vários setores do governo estadual, em especial aqueles que respondem pela segurança pública e a saúde, e às empresas privadas que operam concessões de serviços públicos urbanos (energia elétrica, telefonia, saneamento etc.). Nessa medida, compreende-se que a administração municipal tenha assumido, a partir das últimas duas décadas, a condição de ator dos mais importantes do Carnaval, particularmente como provedor e gerenciador de infraestrutura e serviços.

Por outro lado, tratado como um negócio estratégico pela multiplicidade de atores e arranjos institucionais, tanto públicos como privados, que se desenvolve à sua volta, o Carnaval baiano adquiriu, nesta sua nova configuração, significação de grandes proporções para a vida social e econômica da cidade. Com efeito, a festa amplifica as oportunidades de negócio de agentes produtivos os

mais diversos, tendo gerado, no ano de 2007, um movimento financeiro direto de quase meio bilhão de reais (INFOCULTURA, 2007). A magnitude dos números da economia do Carnaval pode ser observada no Quadro 2.

Item	Valor (Em milhões de reais)
<b>Movimento financeiro direto</b>	<b>302,1</b>
Cenário I – conservador (multiplicador = 1,4)	423,0
Cenário II – moderado (multiplicador = 1,5)	453,2
Cenário III – otimista (multiplicador = 1,6)	483,4
<b>Receita pública</b>	<b>5,8</b>
Impostos municipais (ISS)	1,6
Taxas municipais	1,3
Cotas de patrocínio	2,9
<b>Receita privada</b>	<b>171,1</b>
Organizações carnavalescas (blocos, afoxés etc.)	69,3
Hotéis	59,9
Camarotes	17,0
Transporte rodoviário	5,3
<i>Ferryboat</i>	1,7
Infraestrutura (montagem, energia, limpeza etc.)	14,6
Comunicação / Publicidade	3,5
Despesas públicas	49,1
Prefeitura Municipal de Salvador	20,6
Governo do Estado da Bahia	27,7
Ministério da Cultura	0,9
<b>Despesa privada (estimativa)</b>	<b>125</b>
<b>Patrocínio às entidades privadas (estimativa)</b>	<b>30,0</b>
<b>Despesa dos foliões</b>	<b>223,0</b>
<b>Quadro 2</b>	
<b>Indicadores econômicos do Carnaval baiano – 2007</b>	

Fonte: Infocultura, 2007.

Um primeiro e importante conjunto de atividades desta economia diz respeito à festa propriamente dita. Estão aqui incluídas, dentre outras, as atividades envolvendo os blocos carnavalescos, os camarotes, a rede hoteleira, os serviços de transporte, de comunicação, de montagem de infraestrutura, de energia, de segurança e de limpeza, responsáveis por uma movimentação de R\$ 171,1 milhões no Carnaval de 2007, segundo pesquisa realizada pela

Secretaria de Cultura do estado da Bahia (Secult) (Quadro 2). Deste conjunto, contudo, destacam-se os negócios articulados pelas várias entidades carnavalescas, particularmente os blocos e camarotes, responsáveis por uma movimentação de recursos da ordem de R\$ 86,3 milhões nos festejos de 2007 (INFO-CULTURA, 2007).

Com uma trajetória que se confunde com a própria história dos festejos carnavalescos, os blocos, que hoje totalizam um número superior a duas centenas, passaram, majoritariamente, de simples agremiações lúdicas a organizações empresariais, capitanearam o conjunto de inovações organizacionais e tecnológicas experimentadas pela festa nos últimos 25 anos e, desde então, movimentam a economia do Carnaval demandando um grande número de serviços.

Os grandes blocos, por exemplo, acionam a economia da festa tanto a partir da contratação de empresas terceirizadas, por exemplo, para a construção de trios elétricos, a montagem de veículos de apoio, o fornecimento de serviços de segurança — aqui incluída a contratação dos cordeiros — e de saúde, a confecção de abadás etc., quanto através de contratações diretas, especialmente de autônomos com elevado nível de qualificação, particularmente artistas, estilistas, profissionais da área de comunicação e técnicos especializados em som e iluminação. Também os pequenos blocos, embora em escala menor e bem menos profissionalizada, recorrem a variados prestadores de serviços mobilizando costureiras, carpinteiros, pintores, eletricitistas, cordeiros etc.. No caso dos afoxés, por exemplo, muitos destes profissionais são associados da própria entidade, morando e exercendo suas atividades informais na comunidade de origem da entidade — contribuindo, assim, para dinamizar a economia da festa.

Contudo, há diferenças consideráveis quanto à apropriação, pelas entidades carnavalescas,

dos resultados gerados pela economia da festa. Numa ponta estão grandes entidades, blocos de trio, empresas de entretenimento caracterizadas por níveis elevados de profissionalização e alto

**Mesmo ostentando um capital simbólico-cultural de grande valor para o Carnaval, [...] as pequenas entidades não conseguem captar patrocínios privados**

grau de maturidade empresarial. Seu principal ativo é a presença, como atração durante o Carnaval, de artistas famosos com grande visibilidade na mídia, o que lhes garante as condições

de sustentabilidade econômico-financeira para liderar a exploração do carnaval-negócio e para acionar uma volumosa e diversificada carteira de negócios — a captação de patrocínios privados para o desfile e outros eventos vinculados ao bloco; a venda de abadás; a exploração de camarotes nos circuitos da festa; a propriedade ou copropriedade de outros blocos; a exploração de franquias da marca do bloco; a comercialização de bebidas e alimentos durante o desfile e em outros eventos — que ultrapassa o carnaval propriamente dito e repercute ao longo de todo o ano, por exemplo, nos carnavais fora de época realizados em muitas cidades brasileiras.

Na outra ponta da economia, e em situação radicalmente distinta, estão as pequenas entidades carnavalescas, muitas delas vinculadas às comunidades dos bairros populares da cidade, onde desenvolvem atividades socioculturais diversas, como é o caso, particularmente, dos afoxés, em geral ligados aos terreiros de Candomblé, e blocos afros. Todavia, em que pese a grande variedade que caracteriza tais pequenas entidades — algumas destas não chegam a estabelecer vínculos comunitários e apenas aliam ao espírito lúdico o interesse em participar do carnaval-negócio — um ponto em comum as diferencia dos grandes blocos que hegemonomizam o negócio carnavalesco: a inexistência de estrutura profissional que lhes garanta condições de competitividade e sustentabilidade para disputar lugar no mercado da festa. Assim é que, mesmo ostentando um capital simbólico-cultural de grande valor para o

Carnaval, ancorado seja na tradição, seja na qualidade estética de seu repertório, como é o caso de afoxés e blocos afros, mas não dispondo de artistas famosos nos seus desfiles, as pequenas entidades não conseguem captar patrocínios privados — condição essencial para arcar com o alto custo que implica a participação de qualquer entidade na festa e que representa parcela expressiva da movimentação financeira global do evento, algo em torno de R\$ 30 milhões, segundo estimativas referentes ao Carnaval de 2007 (INFOCULTURA, 2007) — e acabam por depender quase que exclusivamente de recursos públicos para viabilizar sua participação na festa.

A receita obtida pelas pequenas entidades com a comercialização das suas indumentárias, outra fonte de recursos importante para garantir a presença de uma entidade carnavalesca no desfile, é pouco significativa. Primeiro, pelo fato de que os preços praticados são bastante baixos, haja vista que a totalidade dos seus participantes são pessoas de estratos de renda mais baixos — enquanto o preço médio de comercialização dos abadás de 2% dos grandes blocos chega a atingir a marca de R\$ 1.825,00 e garante 44,8% do faturamento destas entidades, R\$17,00 é o preço médio cobrado por 64% dos blocos pequenos, o que representa tão somente 1,5% do seu faturamento (INFOCULTURA, 2007). Segundo, porque parte das indumentárias, em torno de 34,7%, é doada aos participantes — uma forma de estreitar os vínculos que estas entidades mantêm com suas comunidades de origem —, percentual que cai para 4,8% no caso dos grandes blocos de trio que comercializam 81% dos seus abadás (INFOCULTURA, 2009).

Também no que diz respeito a outras fontes de receita, como os vários produtos simbólico-culturais comercializados ao longo do ano pelas entidades, diferenças podem ser observadas entre pequenas e grandes entidades. É o caso, por exemplo, da presença em micaretas e carnavais fora de época e da realização de shows. A pesquisa da Secult mostra que, enquanto para os blocos de matriz africana — como já informado, categoria majoritariamente

composta por pequenas entidades, à exceção dos blocos afros Olodum e Ilê Ayê e do afoxé Filhos de Gandhi — estes produtos correspondem, respectivamente, a 7,6% e 20,8% da sua carteira de negócios, para os blocos de trio tais atividades representam, respectivamente, 14,3% e 28,6%, do total de negócios que realizam ao longo do ano (INFOCULTURA, 2009). Aqui vale observar outros aspectos quanto a estas fontes de receita que reforçam as diferenças percentuais recolhidas pela pesquisa. Os preços praticados por cada categoria de entidades, por exemplo, na venda de ingressos para seus shows, são absolutamente distintos — quando se trata de um show da banda Chiclete com Banana, associada ao bloco Camaleão, são maiores do que no caso de um show da banda do Olodum ou do Ilê Aiyê. Os resultados financeiros obtidos com os ensaios realizados pelas entidades no período pré-carnavalesco são também bastante diferentes, ainda que esta atividade represente, como apurado pela pesquisa, um peso maior na formação do conjunto da receita de entidades como os blocos afros e os afoxés, 34,7%, do que no caso dos blocos de trio, 4,8% (INFOCULTURA, 2009).

Ainda no quesito receitas auferidas, são imensas as diferenças que emergem da comparação entre os totais realizados pelas pequenas e grandes entidades carnavalescas. No cálculo efetuado pela Secult tendo como base os festejos de 2008, o valor da mediana da receita obtida durante o Carnaval pelos blocos de trio e blocos alternativos, na sua quase totalidade classificados como grandes entidades, chegou a R\$ 180 mil. Para os camarotes, uma categoria que, mesmo não sendo formada por blocos carnavalescos propriamente ditos, deve ser classificada entre as grandes entidades participantes do negócio da festa, este valor alcançou R\$ 163 mil. Já para os blocos de matriz africana, categoria formada quase que totalmente por pequenas entidades, este valor atingiu apenas R\$ 30 mil (INFOCULTURA, 2009). E se considerados os valores calculados para a mediana das receitas anuais obtidas pelas entidades, a disparidade é ainda mais

gritante: R\$ 1.200 mil para blocos de trio e alternativos e tão somente os mesmos R\$ 30 mil para os blocos de matriz africana (INFOCULTURA, 2009).

Um segundo e expressivo conjunto de atividades imbricadas com o carnaval-negócio corresponde aos serviços e produtos ligados, direta e indiretamente, à economia do turismo: a rede hoteleira, as transportadoras aéreas, as agências de viagens, as operadoras de turismo, o setor de restaurantes, bares, boates e casas de espetáculos, as locadoras de automóveis, as frotas de táxis e de transportes públicos coletivos, as indústrias de bebidas e alimentos etc. Aqui, conforme dados do Carnaval de 2007, os números são também bastante expressivos. Os turistas, por exemplo, realizaram gastos que totalizaram R\$ 91,2 milhões. O setor de hotelaria comemorou uma taxa média de ocupação de quase 80% e receitas que alcançaram a cifra de R\$ 59,9 milhões, e o setor de transportes (rodoviário, aéreo e sistema *ferryboat*) registrou um fluxo de 840 mil passageiros. Apenas o transporte rodoviário e o sistema *ferryboat* corresponderam a uma receita de R\$ 7 milhões, conforme indicado no Quadro 2.

Num terceiro conjunto, igualmente importante, mas ainda por ser quantificado, situam-se as atividades típicas da indústria cultural e do lazer, especialmente vinculadas ao *show business* e à indústria fonográfica, e que acionam artistas, músicos, produtores, técnicos das mais diversas especialidades, bem como gravadoras, produtoras, editoras e emissoras de radiodifusão.

Outro conjunto de atividades, e que também representa um elemento importante da economia do Carnaval, é o comércio de rua com o seu significativo contingente de pessoas ocupadas temporariamente. Presença constante na história e no cotidiano das ruas da velha cidade de Salvador, as atividades desse comércio exibem um colorido especial durante o Carnaval. São as famosas e tradicionais baianas de acarajé, os barraqueiros, os vendedo-

res ambulantes de toda sorte de produtos (cervejas, bebidas típicas, água mineral, gelo, pipoca, picolé, queijinho, churrasquinho, sanduíche, cachorro-quente, amendoim, cigarros, cafezinho, adereços,

etc.), os catadores de papel e de latas de alumínio, os guardadores de carro, todos compondo um incrível exército de pequenos empreendedores dispostos ao trabalho que a festa lhes proporciona e que

somam algo em torno de 34 mil pessoas, segundo estimativas oficiais (INFOCULTURA, 2007).

### **O comércio de rua [...] constante na história e no cotidiano das ruas da velha cidade de Salvador, [...] exibem um colorido especial durante o Carnaval**

## **OS ATORES DA FESTA**

Uma das características marcantes do Carnaval baiano ao longo do tempo tem sido a presença de um rico e expressivo conjunto de atores organizacionais. De um ponto de vista histórico, as origens dessa riqueza repousam nos blocos, cordões e batucadas que, a rigor, antecedem o surgimento do Carnaval moderno em finais do século XIX. Com efeito, é possível localizar a presença de tais organizações tanto no Entrudo como em diversas festividades religiosas, bastante comuns na sociedade colonial. Seus prováveis antepassados são os grupos de mascarados conhecidos como cucumbis, formados por escravos e negros libertos que participavam dos festejos do Entrudo (VERGER, 1984). Esses grupos desfilavam cantando e dançando ao som de instrumentos musicais, sendo predominante o traço satírico com que retratavam, utilizando máscaras e fantasias, a sociedade senhorial branca. E é exatamente esse espírito festivo que vai ser transferido aos modernos blocos do Carnaval, os quais passam a representar, efetivamente, o contraponto popular nos festejos marcadamente europeizados dos bailes de máscaras e desfiles dos préstitos característicos do final do século XIX.

Mas é claro que, no decorrer da história, o conjunto dos atores organizacionais do Carnaval da

Bahia experimentou mudanças de toda ordem. Algumas categorias de entidades simplesmente desapareceram do cenário da festa, a exemplo dos clubes carnavalescos — grandiosos na primeira metade do século passado quando reinavam quase absolutos no Carnaval europeizado das elites locais — que saíram de cena em finais da década de 1960, e das escolas de samba, entidades surgidas na década de 1950 sob forte influência do Carnaval carioca, que chegaram a quase duas dezenas ao longo dos anos 1960, mas desapareceram na virada dos anos 1970. Outras entidades experimentaram transformações em direção a um novo formato, a exemplo da migração da maioria dos foliões, percussionistas e compositores dos blocos de índio surgidos nos finais dos anos 1960 para os blocos afros, na metade dos anos 1970. Houve ainda a completa transfiguração dos blocos de embalo das classes média e alta, presentes na cena carnavalesca a partir da década de 1960, em blocos de trio que, surgidos na metade dos anos 1970, assumiram a condição de empresas em meados da década seguinte. Além disso, pôde-se verificar a emergência de novos atores, a exemplo dos camarotes, organizações surgidas a partir dos anos 1990 na esteira da profunda mercantilização dos festejos carnavalescos e que, nos últimos anos, vêm experimentando crescimento bastante significativo.

A rede organizacional do Carnaval baiano conta, desde finais dos anos 1990, com um conjunto de mais de duas centenas de entidades — 249 no Carnaval de 2008 — oficialmente agrupadas em 12 categorias, conforme pode ser observado nos registros efetuados pela Empresa de Turismo Salvador (2008) para os carnavais de 1997 a 2008.

Ainda que uma análise mais detalhada das razões que explicam as alterações no número de entidades por categoria, ano a ano, não possa ser realizada por conta da escassez de informações, duas observações gerais podem, contudo, ser aponta-

das. A primeira: a diminuição do número de blocos de trio nos últimos três anos, reflexo, certamente, não da perda de importância da categoria, mas sim de um movimento de ajuste do mercado da festa na direção da sua concentração. A segunda: o número expressivo de entidades de matriz afro-baiana presentes no Carnaval de 2008, ao todo 72, entre afoxés e blocos afros, portanto, mais que o dobro dos 34 blocos de trio que participaram da festa nesse mesmo ano. Tal fato, decorreu não do aumento de sua capacidade de inserção no mercado da festa, mas, basicamente, do apoio governamental instituído pelo Programa Ouro Negro, da Secult, cujo aporte de recursos financeiros garantiu a ampliação de participação de entidades que, por falta de condições financeiras, não conseguiram desfilar em outros anos.

Com base na pesquisa realizada pela Secult (INFOCULTURA, 2009) para o Carnaval de 2008, outras observações merecem ser registradas sobre o conjunto das entidades carnavalescas.

Do número de entidades que participaram da pesquisa, aproximadamente 80% foram fundadas a partir de 1990. Tal fato sugere, por um lado, a forte atração que as possibilidades de negócios existentes na festa exercem, no sentido da criação de novas entidades, e, por outro, a diminuição do número de entidades com tradição de participação na festa — apenas 7,9% foram criadas antes de 1979 (INFOCULTURA, 2009).

Quanto ao número de participantes, a pesquisa indica uma presença pouco expressiva das pequenas entidades: 23,1% desfilam com menos de 400 integrantes enquanto que 44,2% delas contam com mais de 800 foliões (INFOCULTURA, 2009).

Quanto ao perfil socioeconômico dos participantes por categoria, a pesquisa detecta que foliões com nível de renda mais elevado costumam estar mais presentes nos blocos de trio e blocos alternativos (variação dos blocos de trio), aproximada-

**O número expressivo de entidades de matriz afro-baiana presentes no Carnaval de 2008 [...], decorreu [...] do apoio governamental instituído pelo Programa Ouro Negro**



mente 82,1% dos seus integrantes, enquanto que os blocos de matriz afro-baiana acolhem, majoritariamente, pessoas de níveis mais baixos de renda, aproximadamente 83,2% dos seus integrantes.

São também os blocos de trio e os blocos alternativos as opções preferidas de turistas que frequentam o Carnaval baiano. Estas duas categorias de entidades, e mais os camarotes, acolhem 66,2% dos turistas, enquanto as entidades de matriz afro-baiana contam, entre seus integrantes, com apenas 9,7% de turistas.

Os afoxés, tradicionais organizações carnavalescas baianas, enquadram-se na categoria de pequenas entidades, desfilando com cerca de 500 participantes, sendo que, nos últimos carnavais, esses afoxés não chegam a duas dezenas de entidades e enfrentam sérias dificuldades para participar da festa. Aqui, a razão de fundo é o fato de tais entidades não disporem de estruturas organizacionais dedicadas aos esquemas comerciais que hegemonomizam o Carnaval baiano contemporâneo, algo absolutamente compreensível por estarem inscritas no cenário carnavalesco a partir das suas vinculações com o universo religioso do candomblé. São, na sua totalidade e efetivamente, entidades sem fins lucrativos<sup>3</sup>, geridas com base nos sistemas tradicionais dos terreiros de candomblé, sem fontes de receitas significativas para garantir presença nos desfiles. Como não conseguem captar patrocínios privados, as indumentárias são doadas aos integrantes ou, quando muito, vendidas a preços simbólicos, o que torna essas entidades absolutamente dependentes das políticas de apoio implementadas pelo poder público. Uma exceção a este quadro é o tradicional Afoxé Filhos de Gandhi, que foge ao padrão organizativo do conjunto dos afoxés e se tornou, a partir

de articulações políticas e ligações estabelecidas com o turismo, uma marca do Carnaval baiano, o que lhe garante algumas facilidades no mercado de patrocínios.

**Dificuldades de captação de patrocínio são também encontradas pelos blocos de índio, blocos de percussão e outras pequenas entidades carnavalescas, por razões muito próximas àquelas enfrentadas por afoxés e blocos afros**

Com um quadro semelhante ao experimentado pelos afoxés debatem-se os blocos afros, categoria que reúne, atualmente, o maior número de entidades, 55 blocos no Carnaval de 2008. Embora não sejam, como os afoxés, entidades ligadas aos terreiros de candomblé,

esses blocos mantêm vínculos socioculturais com suas comunidades de origem, nas quais desenvolvem atividades educacionais, culturais e assistenciais durante todo o ano. Mesmo os grandes e tradicionais blocos afros, como Ilê Ayiê, Olodum, Malê Debalê, Muzenza e Os Negões, não dispõem de estruturas organizativas e gerenciais com maturidade suficiente que lhes garantam condições mínimas de competitividade no mercado carnavalesco. Assim, ano após ano, encontram grandes dificuldades de captação de patrocínio privado e acabam por ter que recorrer ao apoio dos programas de fomento desenvolvidos pelo poder público, como forma de garantir sua presença na festa.

Dificuldades de captação de patrocínio são também encontradas pelos blocos de índio, blocos de percussão e outras pequenas entidades carnavalescas, por razões muito próximas àquelas enfrentadas por afoxés e blocos afros. Das mesmas dificuldades não escapam, também, os chamados trios elétricos independentes — nem mesmo o famoso Trio Elétrico Armandinho, Dodô e Osmar. O alto custo que envolve a montagem do trio e a contratação de cantores, músicos e pessoal técnico torna-os dependentes, quase que totalmente, de programas de apoio dos órgãos públicos.

Já quanto aos blocos de trio, entidades que dominam o carnaval-negócio, a situação é bastante distinta. Regra geral, estão organizados em formato

<sup>3</sup> De acordo com pesquisa realizada pela Secult, 97% das entidades carnavalescas de matriz africana, categoria na qual estão incluídos os afoxés, são instituições sem fins lucrativos (INFOCULTURA, 2009).

empresarial — 81% da categoria é sociedade limitada (INFOCULTURA, 2009) — os blocos de trio dispõem de estrutura organizacional e mecanismos gerenciais que lhes capacitam a participar do mercado do Carnaval em condições de competitividade que não são encontradas nas demais categorias. Junto com os blocos alternativos, reúnem entre seus integrantes 42,9% de pessoas ricas ou de estratos de renda média alta e 38,1% de pessoas de estratos de renda média (INFOCULTURA, 2009). Evidentemente que a categoria blocos de trio, que no Carnaval de 2008 compareceu com 34 entidades (EMPRESA DE TURISMO SALVADOR, 2008), comporta entidades de tamanho e perfil distintos. Todavia, ocupando o topo, 2% dessas entidades reúnem 8,8% dos foliões que participam dos blocos, vendem seus abadás por preços acima de R\$ 1.000,00 a unidade e respondem por 44,8% do faturamento total do conjunto das entidades carnavalescas de todas as categorias (INFOCULTURA, 2007). E é exatamente nestes 2% que representam a elite da categoria que vamos encontrar o *star system* da festa, os artistas famosos e de presença garantida na mídia, ativo simbólico que garante a tais entidades acesso fácil a grandes patrocinadores como cervejarias, operadoras telefônicas e empresas do setor financeiro. Como notado anteriormente, sua vocação empresarial extrapola o mercado carnavalesco propriamente dito, mantendo fortes ligações com a economia do turismo e os esquemas da indústria cultural, especialmente do *show business* e da indústria fonográfica.

Dois outros atores da festa, os foliões-pipoca e os camarotes, merecem também algumas observações. Os pipocas, assim chamados os foliões que brincam o Carnaval fora dos blocos, representam, efetivamente, a maior parte dos participantes da festa, algo em torno de 60% do total dos foliões contra os 28% que saem às ruas dentro das cordas dos blocos carnavalescos (INFOCULTURA, 2009).

**Os camarotes são empreendimentos comerciais explorados pelos grandes blocos e, também, por hotéis, restaurantes e empresas da área de entretenimento**

Com menor poder aquisitivo que o dos foliões que optam por blocos e camarotes — estes responsáveis por um gasto médio diário de R\$ 142,00, o que totaliza R\$ 93 milhões ao longo dos seis dias de festa — os pipocas gastam em

média R\$ 26,00 por dia, o que representa, para o conjunto dos dias de festa, um montante de R\$ 22 milhões (INFOCULTURA, 2009). Já os camarotes, espaços armados ao longo dos circuitos

do Carnaval, representam a mais nova modalidade de atividade empresarial da festa, responsável, em 2007, por um volume de receita da ordem de R\$ 17 milhões (INFOCULTURA, 2007). Com uma vasta estrutura de lazer, bares, salões de beleza, pista de dança, espaço para shows e restaurantes, são utilizados pelos foliões que optam por participar da festa separados da multidão de pipocas e blocos que ocupam as ruas. Surgidos a partir da década de 1990, na esteira da consolidação do circuito Barra-Ondina, ganharam relevância a partir de 2000 quando foram criados 84,2% dos 55 camarotes pesquisados pela Secult no Carnaval de 2008 (INFOCULTURA, 2009). De acordo com a mesma pesquisa, 99% dos camarotes ocupam espaços privados variados: hotéis, restaurantes, casas particulares etc.<sup>4</sup> A maioria, 70,6%, reúne, em média, 800 foliões por dia, público predominantemente (88,2%) formado por pessoas pertencentes às classes média e alta, dos quais, aproximadamente, 32,3% são turistas nacionais (INFOCULTURA, 2009). Majoritariamente, cerca de 71,0%, os camarotes são empreendimentos comerciais explorados pelos grandes blocos e, também, por hotéis, restaurantes e empresas da área de entretenimento; 23,6% estão

<sup>4</sup> Segundo informações da Prefeitura de Salvador, 1% dos camarotes instalados em espaços públicos e apropriados para comercialização no período do Carnaval corresponde a: o camarote instalado pela Polícia Militar na área dos Afritos; os camarotes do Campo Grande, comercializados pelo poder municipal; o camarote da Aeronáutica, em Ondina; e o camarote do Centro Espanhol, em área de estacionamento que o clube social alega, com base em documentos, ser de sua propriedade (INFOCULTURA, 2009, p. 22).

registrados como entidades sem fins lucrativos e os restantes 5,9% atuam informalmente, mas, certamente, com objetivos comerciais (INFOCULTURA, 2009). Existem, também, alguns poucos camarotes voltados para ações de marketing de relacionamento — como o Expresso 2222 e o camarote de Daniela Mercury/Contigo, onde o ingresso se dá mediante cortesia.

**Em que pesem o tamanho e a pujança da economia do Carnaval baiano, a repartição da riqueza gerada pela festa é absolutamente desigual**

## OS DESAFIOS DA FESTA

Não são poucos, muito menos simples, os desafios colocados ao Carnaval baiano a partir das inflexões experimentadas pela festa ao longo das últimas três décadas. A emergência de uma lógica mercantil hegemônica na organização dos festejos, a estreita vinculação da festa com a economia do turismo e com o circuito das mídias e das indústrias criativas levaram ao crescimento gigantesco da sua escala de realização, obrigando seus atores privados e públicos à profissionalização e à especialização.

Um primeiro desafio refere-se a governança da festa. Considerando-se a multiplicidade de interesses presentes no Carnaval, a representatividade constitui-se numa questão-chave desta governança, o que demanda engajamento e esforço dos muitos atores públicos e privados que compõem a ecologia da festa. Aqui, cabe papel relevante ao Conselho Municipal do Carnaval, órgão que por não acolher na sua configuração atual os vários setores envolvidos com a festa<sup>5</sup>, deman-

da uma total reformulação — ação que depende, exclusivamente, de articulações entre os poderes Executivo e Legislativo de Salvador, posto que implica mudanças na Lei Orgânica do município. Aos grandes atores empresariais da festa, como blocos de trio, camarotes privados e indústria hoteleira, cabe a responsabilidade de ampliar sua visão sobre o Carnaval identificando novas fontes

de sinalização para seu crescimento que não apenas aquelas que vêm sendo propiciadas pelo mercado da festa. O desafio da governança alcança, também, as pequenas entidades carnavalescas que, como os afoxés, se constituem como patrimônio da cultura baiana. A estas — a quem deve, e muito, o poder público por conta de suas obrigações legais no que concerne a sua condição de patrimônio cultural — cabem esforços no plano organizacional que, passando ao largo dos riscos que significariam a sua transformação em agentes empresariais, potencializem a importância dos seus aspectos fundados na tradição e nas suas ligações com as comunidades de origem.

A questão dos marcos regulatórios da economia da festa é outro desafio de grande importância a ser enfrentado. Decorre do fato de que, em que pesem o tamanho e a pujança da economia do Carnaval baiano, a repartição da riqueza gerada pela festa é absolutamente desigual. Os maiores benefícios financeiros concentram-se exclusivamente nas poucas empresas que atuam nos segmentos dominados pelos grandes capitais, responsáveis pelos múltiplos negócios dos grandes blocos de trio e pelo parque hoteleiro. Na outra ponta desta economia, as pequenas entidades carnavalescas, particularmente os afoxés e os blocos afros, as micro e pequenas empresas e um exército de trabalhadores informais disputam alguma renda, num ambiente altamente competitivo e com baixíssimas margens de lucro. Os resultados da festa também são desiguais do ponto

<sup>5</sup> Com 24 membros, o Conselho Municipal do Carnaval, todavia, não é representativo do conjunto dos atores da festa. Com efeito, compõem o conselho, por exemplo, instituições que representam segmentos sem qualquer significado para a festa e instituições que apenas representam interesses corporativos de empresas ligadas ao negócio carnavalesco. Por outro lado, o conselho ou deixa de fora ou remete à condição de minoria representações das entidades carnavalescas, e mesmo instituições públicas, que atuam no sentido cultural da festa. Assim configurado, torna-se presa fácil ora de práticas fisiológicas, ora de interesses que atendem exclusivamente aos grupos empresariais que controlam o mercado da festa.

de vista das finanças públicas. O poder público arrecada pouco em termos de tributos — foram R\$ 2,9 milhões no Carnaval de 2007 (INFOCULTURA, 2007) — seja por conta da elevada sonegação, seja pelo grau de informalidade com que muitos dos negócios são realizados —, mas é obrigado a arcar com gastos consideráveis em áreas vitais para a realização da festa como, por exemplo, infraestrutura, serviços públicos, saúde e segurança, apoio financeiro a entidades carnavalescas etc., responsabilidades que chegaram, no Carnaval de 2007, aos R\$ 57 milhões gastos pelos governos municipal, estadual e federal (INFOCULTURA, 2007).

Aqui, portanto, o desafio consiste na renovação radical da regulação das práticas mercantis presentes na cena carnavalesca baiana, uma vez que os marcos regulatórios atualmente existentes — não tendo experimentado qualquer renovação à medida que a festa crescia de magnitude e a perspectiva mercadológica se impunha como eixo hegemônico — mostram-se incapazes de servir a um projeto de distribuição menos desigual da riqueza gerada pelo Carnaval. Além disso, impedem que a festa possa constituir-se, efetivamente, como um espaço onde as várias alternativas de sobrevivência, experimentadas por expressivo contingente da população, possam transformar-se em projeto de desenvolvimento devidamente sintonizado com a vocação pós-industrial da cidade de Salvador. A permanência dos atuais marcos regulatórios, que dão sustentação a um mercado da festa que se caracteriza por práticas concentradoras e oligopolistas, tende a ampliar e aprofundar o quadro de desigualdade que tem excluído dos benefícios econômicos gerados pela festa os atores e setores mais frágeis.

Um terceiro desafio inscreve-se no campo da cultura propriamente dito e refere-se à necessidade de políticas culturais dedicadas ao Carnaval, e seu enfrentamento impõe soluções que ultrapassam o plano da economia da festa e de sua governança. Nessa medida, ao poder público é

importante que avance no sentido de acionar as medidas regulatórias indispensáveis à definição de limites e regras balizadoras das práticas mercantis que o carnaval comporta. É também absolutamente indispensável que assuma o papel que lhe cabe na governança da festa — papel do qual, ao longo dos últimos anos, tem aberto mão em favor dos grandes capitais que atuam na economia do Carnaval. É ainda mais urgente e fundamental que, partindo do reconhecimento do significado que esta festa tem para a cidade e suas gentes, acione políticas culturais que identifiquem, reconheçam e garantam a visibilidade e a convivência da diversidade de manifestações carnavalescas que têm sua origem ancorada tanto em antigas tradições quanto nos repertórios mais contemporâneos da festa, elemento indispensável à continuidade do caráter participativo que fez do Carnaval baiano uma grande festa.

Evidentemente que o enfrentamento dos três importantes desafios aqui anotados exigem do poder público, nos seus três níveis de governo — ainda que ao municipal caiba, seguramente, o papel de maior proeminência por conta da responsabilidade direta que tem com o Carnaval — uma obrigação incontornável quanto ao conjunto de políticas e ações a serem implementadas, o que, se espera, deve ser objeto de um amplo e transparente processo democrático de discussão envolvendo os distintos atores carnavalescos, tanto públicos quanto privados.

Todavia, tal enfrentamento requer, também, a participação de outros atores. É o caso, por exemplo, do olhar atento e fiscalizador de uma instituição como o Ministério Público, afinal, o que está em jogo é um patrimônio cultural que, como tal, está amparado pelos instrumentos normativos de proteção previstos nas legislações nacional e internacional e, por conseguinte, está sob a tutela legal do Estado.

É o caso, também, do ambiente acadêmico, com seus estudos e pesquisas, que muito contribui para a ampliação do conhecimento sobre a

festa e a identificação de soluções compatíveis com os seus desafios. Neste âmbito, uma contribuição sobremaneira importante é o desenvolvimento de metodologias adequadas ao mapeamento rigoroso dos fluxos que dão corpo à economia do Carnaval. Aqui, os estudos devem ter em conta que a economia do carnaval-negócio é acionada por um número considerável de atores públicos e privados que estabelecem entre si um complexo emaranhado de relações. Isso sugere uma compreensão da festa como um fenômeno que se organiza em redes sociais complexas de consumo e de produção que têm como substrato os conhecimentos gerados e reproduzidos por diversas comunidades e que constituem seu patrimônio cultural imaterial. Nesta perspectiva, o caso do Carnaval baiano é paradigmático por conta da sua capacidade de revelar o processo segundo o qual o conjunto de ritos e símbolos que conformam o patrimônio cultural de um povo, ao espalhar-se por um tecido social mais amplo, termina apropriado por outros grupos que não seus produtores originais e transformado em produtos e serviços dedicados ao mercado.

De todo modo, o que deve balizar qualquer elenco de políticas e ações que, no âmbito organizativo, técnico, gerencial ou econômico, pretenda dar conta dos desafios da festa é a compreensão de que o Carnaval é um patrimônio da cultura baiana. Fora desta baliza, intervenções na festa apenas contribuirão para fragilizar sua dimensão cultural, comprometendo seu sentido e significado e, no limite, inviabilizando as possibilidades de desenvolvimento que esta grande celebração encerra.

## REFERÊNCIAS

CARNAVAL no Recife. Disponível em: <<http://www.recifeguide.com/brasil/cultura/visitantes.html>>. Acesso em: 30 set. 2007.

EMPRESA DE TURISMO SALVADOR. *Relatório*: indicadores. Salvador: Emtursa, 2008. 32 p.

GÓES, Fred de. *O país do carnaval elétrico*. Salvador: Corrupio, 1982. 122 p.

GUERREIRO, Goli. História do carnaval da Bahia: o mito da democracia racial. *Bahia Análise & Dados*, Salvador, v. 3, n. 4, p. 100-105, mar. 1994.

INFOCULTURA. *Carnaval 2007*: uma festa de meio bilhão de reais. Salvador: SECULT, n. 1, set. 2007. 26 p.

INFOCULTURA. *Carnaval de Salvador*: perfil das entidades e participação dos metropolitanos. Salvador: SECULT, n. 3, jan. 2009. 28 p.

LOIOLA, Elizabete; MIGUEZ, Paulo. Lúdicos mistérios da economia do carnaval baiano: trama de redes e inovações. *Revista Brasileira de Administração Contemporânea*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 335-351, set. 1995.

MENEZES, Rogério. *Um povo a mais de mil*: os frenéticos carnavais de baianos e caetanos. São Paulo: Scritta, 1994. 192 p.

PRESTES FILHO, Luiz Carlos (Coord.). Cadeia produtiva da economia do carnaval (RJ). In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL EM ECONOMIA DA CULTURA, 1., 2007, Recife. *Textos ... Recife*: Fundação Joaquim Nabuco, 2007. Disponível em: <[http://www.fundaj.gov.br/geral/ascom/economia/economia\\_carnaval.pdf](http://www.fundaj.gov.br/geral/ascom/economia/economia_carnaval.pdf)>. Acesso em: 30 set. 2007.

QUEIROZ, Maria I. P. de. Carnaval brasileiro: da origem européia ao símbolo nacional. *Ciência e Cultura*, São Paulo, v. 39, n. 8, p.717-729, ago. 1987.

RISÉRIO, Antônio. *Carnaval ijexá*: notas sobre afoxés e blocos do novo carnaval afrobaiano. Salvador: Corrupio, 1981. 156 p.

VERGER, Pierre. Procissões e carnaval no Brasil. *Ensaio/Pesquisas*, Salvador, n. 5, out. 1984.



# BAHIA ANÁLISE & DADOS

SALVADOR • v. 17 • n. 1 • ABR./JUN. 2007

ISSN 0103 8117

POPULAÇÃO,  
POBREZA E  
DESIGUALDADE



Seção 2:  
População e Espaço





# Estratégias hegemônicas e estruturas territoriais: o prisma analítico das escalas espaciais

Carlos Brandão\*

Doutor em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp); mestre em Economia pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Professor titular do Instituto de Economia da Unicamp; pesquisador da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp) e bolsista do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).  
brandao@carlosbrandao.org.

## Resumo

Este ensaio procura apresentar os desafios colocados na construção de elementos teóricos-metodológicos para estruturar uma problemática das decisões de sujeitos concretos, histórica e espacialmente constituídos. Propõe um diálogo inicial dessa literatura com a necessária teorização sobre decisões e poder de comando dos processos sob análise. Investiga as hierarquias de poder de comando, ações e as prováveis cadeias de reações das decisões tomadas por variados agentes e sujeitos sociais que operam em variadas escalas espaciais. Defende o retorno e o avanço das concepções que, para além de pensar identidades, analisam também interesses, ou seja, questionam a dinâmica de atores, agentes e sujeitos concretos, classes sociais e suas frações na produção de escalas e espaços.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento urbano-regional. Divisão social do trabalho. Escalas espaciais.

## Abstract

*This essay aims to present the challenges for the construction of theoretical and methodological elements to structure a decision problematic of concrete subjects, historically and spatially constituted. Proposes an initial dialogue of this literature with the necessary theorizing decisions and the command power of the processes under analysis. Investigates the power hierarchies of command, actions and the decisions reactions chain caused by various actors and social agents that operate on different spatial scales. Supports the return and the advance of conceptions that, in addition to thinking about identity, also examine interests, ie, question the dynamics of actors, agents and concrete subjects, social classes and their fractions in the production of scales and spaces.*

**Keywords:** Urban-regional development. Social division of labor. Spatial scales.

## INTRODUÇÃO

A discussão regional e urbana no Brasil, ou a dimensão espacial de seu processo de desenvolvimento, precisa ganhar redobrado interesse e contribuições nesta quadra histórica.

Um balanço das várias experiências internacionais necessita ser recorrentemente realizado e sistematizado para que se aprenda com os acertos, erros e omissões destas. A experiência inglesa, a mais esquecida nos levantamentos históricos, e as mais estudadas — a italiana, a francesa, a americana e a latino-americana —, com destaque para a brasileira, requerem análises detalhadas que possam iluminar a realidade atual e gerar projeções de possíveis trajetórias.

A passagem das elaborações teóricas — um patrimônio científico de mais de meio século — para o balanço das experiências e a sistematização dos desafios analíticos, sociais e políticos para a implementação de políticas públicas de desenvolvimento urbano-regional não é algo trivial ou que possa ser projeto pessoal de qualquer pesquisador. Deve ser assumido coletiva, social e politicamente pela sociedade, de forma ampla e crítica. Neste sentido, os balanços da literatura e as experiências são muito oportunos e bem-vindos (HAESBAERT, 2010; PORTO, 2009; GUIMARÃES NETO; BRANDÃO, 2009; DALLABRIDA, 2010; SIQUEIRA, 2010).

Como a dimensão espacial em si já é interface de múltiplas dimensões, nenhum campo disciplinar, de forma isolada, dará conta minimamente da riqueza de determinações deste complexo processo. Ao mesmo tempo, por ser este necessariamente determinado pelo contexto histórico, social e geográfico, também a busca por uma teoria geral e com alto nível de abstração será sempre impossível ou inútil.

A procura por um arcabouço teórico-metodológico que possa informar análises e sugerir instrumentos orientadores de estratégias mais concretas de desenvolvimento urbano-regional deve acionar todo um aparato crítico conceitual que não apenas qualifique o debate, mas também possa sugerir nova

produção social e política do espaço que coloque as questões do poder e dos processos decisórios no centro da análise e da ação.

Propõe-se aqui que o refinamento analítico requerido passa pela centralidade das decisões e do poder de comando de sujeitos concretos, situados e envolvidos nas disputas diversas (com variados instrumentos) em torno da construção social de determinado espaço, investigando as hierarquias (divisão social do trabalho) e hegemonias de poder de comando, as ações e as cadeias de reação das decisões tomadas (por agentes e sujeitos sociais que operam em variadas escalas espaciais). Defende-se aqui a necessidade de avaliar o papel de uma reflexão teórica que propõe uma sequência analítica — produção social do espaço / divisão social do trabalho / dimensionamento dos poderes / natureza das escalas espaciais — que não perca as referências do ambiente macroeconômico nacional e da ação do Estado.

## EM BUSCA DE REFERENCIAIS TEÓRICO-METODOLÓGICOS CRÍTICOS PARA A AÇÃO NO TERRITÓRIO

A tradição da área dos estudos urbanos regionais é se concentrar no aspecto da localização das atividades econômicas em um espaço dado. Parte-se da desigual disposição espacial dos fatores de produção e da dotação dos recursos econômicos, a fim de demonstrar que a racionalidade dos agentes — ao tomarem decisões otimizadoras diante de irregularidades e assimetrias — acaba vencendo essas fricções espaciais. A eficiência individual do processo decisório dos agentes quanto à localização contornaria esses obstáculos advindos da insuficiente mobilidade dos fatores e insumos pela distância física anteposta ao intercâmbio. Ou seja, tudo se transformaria em uma questão de distribuição locacional, em um ambiente não construído, mas dado “naturalmente”, inerte, isto é, conformado pelas forças mercantis, sendo o território tão so-

mente receptor dessas decisões individuais. Conforme apontado mais à frente, este modelo teórico possui nítido caráter atemporal, não espacial e não escalar. Também não há contexto institucional e nem ambiente construído por forças sociais e políticas.

Muito diferentes são as análises da corrente crítica, que ressaltam o processo decisório de disputas, resistências e lutas travadas em torno da produção sociopolítica do espaço social. Assim, os estudos críticos dos processos de desenvolvimento ou subdesenvolvimento em sua dimensão urbano-regional devem se concentrar na análise dos agentes cruciais e seus efeitos de dominação (como em François Perroux e Celso Furtado), buscando entender, orientar e ordenar processos complexos. Analisar até que ponto determinadas ações são mais ou menos “endogeneizantes”, verificar os ritmos diferenciados dos processos econômicos, os nexos de complementaridade intersetoriais, a demanda de insumos e outros elementos da produção que circula entre os ramos produtivos. Entender como determinada inversão se reverte em emprego (e de que qualidade), como se geram determinados excedentes e rendimentos. Mas, sobretudo, a interação permanente entre agentes e sujeitos forja e transforma estruturas, estratégias e determinados campos espaciais e arenas de luta e de conflituosidade. “A existência de comunidades discursivas distintas, de visões de mundo e interesses conflitantes, e as diferenças de recursos dos atores sociais, inclusive comunicacionais, condicionam as práticas de planejamento territorial e suas abordagens” (COSTA, 2008, p. 106).

A divisão social do trabalho deve ser a categoria teórica básica da investigação da dimensão espacial do desenvolvimento, posto que permeia todos os seus processos em todas as escalas. Expressão do estágio atingido pelo avanço das forças produtivas, essa categoria mediadora é a adequada para

se estudarem as heterogeneidades, hierarquias e especializações *intra* e *inter* de qualquer escala (regional, nacional, internacional). Capaz de revelar as mediações e as formas concretas em que se pro-

cessa e se manifesta a reprodução social no espaço, expressa a constituição socioprodutiva interna e suas possibilidades (e a efetividade) de inserção no contexto maior, isto é, sua posição em uma relação hierárquica superior.

A análise das funções, processos, momentos e formas impostos pelo aprofundamento da divisão social do trabalho torna-se decisiva. Segundo Milton Santos (2002, p. 60):

A cada movimento social, possibilitado pelo processo da divisão social do trabalho, uma nova geografia se estabelece, seja pela criação de novas formas para atender novas funções, seja pela alteração funcional das formas já existentes. Daí a estreita relação entre divisão social do trabalho, responsável pelos movimentos da sociedade, e sua repartição espacial. A divisão do trabalho social torna diversamente produtivas as diferentes porções de natureza, isto é, atribui a uma paisagem a condição de espaço produtivo. [...] A cada momento da divisão do trabalho, a sociedade total se redistribui, através de suas funções novas e renovadas, no conjunto de formas preexistentes ou novas. A esse processo pode chamar-se de *geografização da sociedade*.

Assim, esta divisão do trabalho expressa o permanente movimento da reprodução social, sendo importante analisar as intencionalidades dos sujeitos nesse contexto e as modalidades de produção e organização espacial promovidas por eles.

O resgate da problemática da reprodução das classes sociais torna-se crucial para se entender a produção social do espaço e a dimensão urbano-

regional do desenvolvimento capitalista, procurando demonstrar que esta é um problemática atinente à existência, ao conteúdo e à natureza de centro de decisão, comando e direção (*versus* heteronomia) em todo e qualquer recorte espacial que se proceda à investigação comprometida, envolvendo a análise estrutural de hierarquias e hegemonia. Trata-se de investigar estruturas, dinâmicas, relações e processos. É preciso entender como as diversas facções de classes sociais se estruturaram e como se reproduzem. Quais são seus interesses concretos mobilizados e seus instrumentos e lógicas de ação acionados. Tais processos ocorrem, grosso modo, em vários planos analíticos, níveis de abstração e escalas espaciais.

O exercício teórico-metodológico aqui proposto coloca no centro da análise a problemática das decisões e do poder de comando de agentes e sujeitos concretos, que operam em variadas escalas espaciais nas disputas em torno da produção social de determinado espaço. Conforme apontado no início deste ensaio, propõe-se aqui a seguinte aproximação analítica: produção social do espaço / divisão social do trabalho (intersectorialidade, inter-regionalidade e interurbanidade) / dimensionamento dos quatro poderes / natureza das escalas espaciais.

### **Produção social do espaço**

Infelizmente, em parte ponderável das análises, o espaço, que deveria ser visto como ambiente politizado em conflito e em construção, é posto como reificado, ente mercadejado e passivo, mero receptáculo onde se inscrevem os deslocamentos/movimentos. Constrói-se uma narrativa espacial e escalar em que o fruto de relações sociais aparece como relação entre objetos.

Em contraposição a esta interpretação conservadora e hegemônica, a concepção teórica e meto-

dológica a ser aqui adotada é a da produção social do espaço, dos conflitos que se estruturam e dos antagonismos que são tramados em torno deste quadro e ambiente construídos. No espaço se debatem (compatibilizados ou não) projetos e trajetórias em reiteradas contendas.

O espaço é unidade privilegiada de reprodução social, de processos diversos e de manifestação de conflitualidades. Seu tratamento, portanto, deve se afastar dos tratamentos que pensaram estruturas sem decisões de sujeitos ou atores sem contexto estrutural. Os espaços são construções (sociais, discursivas e materiais), portanto, sua análise deve se basear na interação entre decisões e estruturas, nas articulações entre micro-processos, microiniciativas *versus* macrodecisões, nas várias escalas espaciais em que se estruturam e se enfrentam os interesses em disputa.

Grande parte das mediações teóricas e históricas deve ser tecida tomando o objeto escala espacial enquanto construção social e prisma analítico.

Neste sentido, o desafio é empreender a interpretação sob a ótica da pluralidade das frações de classes sociais em construção de um compromisso conflituoso produzido e pactuado em um espaço vivo, procurando elucidar os processos a partir dos quais os sujeitos sociais em luta produzem socialmente o espaço e o ambiente construído (LEFEBVRE, 1974; HARVEY, 2006).

### **Divisão social do trabalho**

Esta deve ser a categoria explicativa básica da investigação da dimensão espacial do desenvolvimento capitalista, posto que permeia todos os seus processos em todas as escalas. Expressão do estágio atingido pelo desenvolvimento das forças produtivas, esta categoria mediadora é a adequada para se estudarem as heterogeneidades, hierarquias e especializações *intra* e *inter* de qualquer escala (regional, nacional, internacional).

O referencial teórico-metodológico maior, hierarquizador das questões a serem pesquisadas, é o da divisão social do trabalho. Seu movimento constante modifica, refuncionaliza, impõe lógicas externas, adapta, distingue e revela estruturas e dinâmicas. Promove redistribuições e redefinições incessantes de agentes, atividades, circuitos, funções etc. É o vetor das transformações constantes e perenes nas intertemporalidades e interespecialidades. Realoca recorrentemente pessoas, fatores produtivos, processos e dinâmicas de produção. Especializa, diferencia, particulariza, discerne, separa/une. Coloca em consonância, concilia, combina, coordena, coteja, confronta. Nesse sentido, os espaços regionais e urbanos são resultantes da operação de diferenciação social e de especialização e diversificação material e da sociedade. Os estudos devem investigar a base operativa, ou seja, o lócus espacial em que se concretizam tais processos e analisar os centros de decisão e os sujeitos históricos determinantes destes.

A divisão social do trabalho em sua expressão espacial representa a redistribuição/realocação permanente e as redefinições incessantes de agentes, atividades, circuitos, funções etc. Representa a categoria-chave analítica, capaz de revelar as mediações e as formas concretas em que se processa e se manifesta a reprodução social no espaço (a partir dos processos de intersetorialidade, inter-regionalidade e interurbanidade, três manifestações socioprodutivas, regionais e urbanas, da divisão social do trabalho que se pretende destacar neste ensaio).

A intersetorialidade expressa a constituição socioprodutiva interna e suas possibilidades (e a efetividade) de inserção no contexto maior, isto é, as manifestações territoriais dos processos de produção, de consumo, de distribuição, de circulação. A inter-regionalidade expressa a coerência no espaço regional de tais processos e destaca circuitos, fluxos e espaços de circulação e reprodução do capital e suas estruturas decisórias. A interurbanidade demonstra a posição em uma divisão interurbana

e intraurbana do trabalho social e revela as formas de sociabilidade urbana em dado recorte espacial e as posições dos diversos espaços urbanos em uma relação hierárquica superior.

### **Intersetorialidade ou inter-ramificações econômicas**

É necessário analisar as estruturas produtivas localizadas em determinado espaço urbano-regional enquanto densa e complexa é trama da intersetorialidade econômica inerente à produção capitalista. Esse sistema possui uma intersetorialidade marcante e apresenta ramificações que se encontram em permanentes interações dinâmicas. Neste contexto, os conceitos de aparelho produtivo e sistema social da produção são importantes para entender as coerências e complementaridades econômicas setorializadas, pois são muito diferenciadas as manifestações territoriais dos processos de produção, consumo, distribuição e circulação, que são, por natureza, marcadamente diversificadas também no espaço.

Com o estudo desta dimensão da intersetorialidade é possível analisar a reprodução social, a natureza e o poder das forças produtivas/propulsivas e dos sistemas sociais de produção estruturados em determinado tempo-espaço e averiguar e dimensionar as interações inter-ramificações econômicas, o conjunto de relações e efeitos encadeados e os seccionamentos produtivos que se tecem sob condições técnicas e de mercado totalmente distintas.

Desse modo torna-se necessário entender que o sistema econômico tem uma intersetorialidade marcante e apresenta ramificações que se encontram em permanentes interações dinâmicas. A divisão técnica e social do trabalho promove uma lógica material-produtiva seccionável que compartimenta subdivisões e gera permanentemente os específicos ramos econômicos. Ao mesmo tempo ela é importante para engendrar as coerências e as complementaridades econômicas e socioprodutivas que permitem fugir das visões setorializadas.

Os setores são identificados e qualificados pela sua inserção específica na estrutura produtiva e nas categorias de uso (consumo durável e não durável, intermediários e bens de capital). Os seccionamentos produtivos são elos constitutivos (em uma complexa divisão do trabalho) do sistema social de forças produtivas, lócus específico de reprodução do capital social em seus diversos ciclos, porém, tomado em seu conjunto.

Estudar as ramificações, a intersetorialidade, deve ser fundante nos estudos urbano-regionais, pois:

A categoria econômica de ramo, como relações entre produto-mercadoria (reproduzível), processo de produção e processo de circulação, dá um sentido ao conceito de ciclo do capital social investido no ramo” [...] “Esta categoria constitui o quadro em que devemos operar para nos entregarmos a um estudo dos ‘movimentos’ do capital, das fases do seu ciclo global e para situar em seguida as ‘frações’ do capital que interveem no ciclo, ou seja, as frações dominantes (PALLOIX, 1973, p. 24).

O ciclo da fração de capital social invertido no ramo tem um lócus específico de reprodução<sup>1</sup>.

Nestes lugares de reprodução do capital social aparecem as frações dominantes de reprodução do capital social, “segundo o predomínio de tal ou tal processo (produção, circulação etc): capital bancário, capital industrial, capital comercial, profundamente inseridos no quadro regional” (PALLOIX, 1973, p. 29).

Assim, o que se pretende desenvolver em futuras pesquisas são formas de se analisarem os elos

constitutivos do aparelho produtivo, de se identificarem setores líderes que tenham capacidade de arrastar outros setores e distingui-los de setores de suporte e de outros meramente complementares de atividades dinâmicas, com forte relação de dependência intersetorial etc.

**O que se pretende desenvolver em futuras pesquisas são formas de se analisarem os elos constitutivos do aparelho produtivo**

Analisar essa intersetorialidade inserida em determinado ambiente macroe-

conômico também é fundamental, embora a lógica microeconômica também precise ser examinada. Neste sentido, captar devidamente os determinantes vindos da setorialidade do funcionamento da economia capitalista torna-se decisivo. Esta se apresenta como uma pluralidade de subdivisões, seções e ramos produtivos com marcantes especificidades. Quem trabalha com os impactos e as expressões espaciais, urbano-regionais, de tal dinâmica precisa construir recorrentemente mediações teóricas e históricas complexas para que o campo da economia política possa realmente prover contribuições com substância para o avanço da investigação sobre o funcionamento das economias e sociedades regionais e urbanas específicas.

**Interregionalidade**

Para o entendimento desta dimensão da divisão social do trabalho, importa, tendo por base as orientações metodológicas de Harvey e Braudel, afirmar que o plano analítico inter-regional deve tratar de centrar a abordagem na articulação, coesão e integridade dos processos que se dão em determinado espaço, explicitando seus mecanismos de coordenação e regulação: o que os autores denominaram, respectivamente, coerência estruturada e coerência imposta.

David Harvey (1973, p. 171) inicia suas pesquisas críticas questionando-se sobre os “vários mecanismos de coordenação — modos de integração econômica — que são parte integral da base econômica da sociedade porque é através deles que

<sup>1</sup> “O movimento do capital social é um duplo processo de reprodução: 1) processo de reprodução dos ciclos do capital social: ciclo do capital-dinheiro; ciclo do capital-produtivo e ciclo do capital-mercadoria; 2) processo de reprodução das formas que os ciclos do capital social tomaram na determinação deste último em pontos definidos (processo de produção, processo de circulação, articulação do processo de produção e do processo de circulação): capital bancário, capital comercial, capital industrial, capital financeiro” (PALLOIX, 1973, p. 29).

os vários elementos na produção são reunidos e as diversas atividades socialmente produzidas da sociedade são unidas em algo coerente”. Trinta anos depois, o autor pensa acerca dos espaços urbano-regionais que “alcançam certo grau de coerência estruturada em termos de produção, distribuição, troca e consumo — ao menos por algum tempo. Os processos moleculares (da acumulação de capital) convergem, por assim dizer, na produção da ‘regionalidade’” (HARVEY, 2003, p. 88). Convergem também na produção social da inter-regionalidade.

Também Braudel (1979) corretamente se perguntava sobre o “processo de coerência imposta no âmbito de uma economia monetária”.

A literatura crítica recente na área avançou muito ao realizar um tratamento analítico rigoroso dos paradoxos e relações dialéticas entre fluidez/mobilidade do capital, vis-à-vis os processos que são caracterizados pela fixidez das formas de ancoragem espacial dos processos econômicos, sociais e sua crescente faculdade de acionar/mobilizar/captar/capturar e reagir às diferenciações territoriais.

Esses paradoxos e contradições devem ser investigados, reelaborando-se categorias analíticas que procurem elucidar a estrutura e a dinâmica dos diversos circuitos, fluxos e espaços de circulação e reprodução do capital, a fim de se lograr apreender o mais relevante dos processos de desenvolvimento em suas dimensões espaço-temporais.

Averiguar estruturas decisórias e a natureza da atuação dos agentes econômicos, por exemplo, do mundo da finança e do mundo produtivo, procurar entender como vai redefinindo-se, na história, o modo de relacionamento entre os heterogêneos espaços urbano-regionais. A acumulação de capital promove a coerência imposta a processos, lógicas e dinâmicas muito diversas e variadas. A articulação, a abertura e a integração de mercados recondicionam as economias aderentes, forçando-as à convergência e à acomodação de suas estruturas, fundando uma dada inter-regionalidade coercionada pelo acirramento da concorrência inter e intraterritorial. Multiplicam-se as interdependências

e as complementaridades inter-regionais, que podem acarretar o aumento tanto das potencialidades quanto de suas vulnerabilidades. Metamorfoseia-se a densidade econômica de pontos seletivos no espaço: sua capacidade diferencial de multiplicação, reprodução e geração de valor e riqueza; sua capacidade de articulação inter-regional; o grau e a natureza das vinculações e a densidade dos circuitos produtivos. Mudam-se os núcleos dinâmicos de comando que exercem diferentes espécies de atratividade e dominação e geram estratégicos ou não pontos, eixos e nós de maior ou menor potência reprodutiva e capacidade de apropriação. Diversificam-se os fluxos, o movimento de seus eixos de circulação e seu potencial produtivo, a estrutura socio-ocupacional de seus habitantes etc.

Se até aqui foram ressaltados os aspectos materiais e econômicos da necessária análise das inter-regionalidades de determinado espaço urbano-regional, cabe destacar, por fim, que não se pode deixar de considerar neste contexto as lógicas territoriais do poder, os processos sociais em sua operação no tempo e no espaço, procurando levar em conta “a competição e a especialização inter-regionais”, pois “o que acontece exatamente quanto à dinâmica interna e às relações externas depende da estrutura de classes que surge e dos gêneros de aliança de classes que se formam” (HARVEY, 2003, p. 88). Torna-se necessário, assim, decifrar o papel das coalizões políticas, das hierarquias (e das coerências construídas espacialmente) e das hegemonias que estruturam os processos sociais em seus vários níveis, instâncias e territórios.

### **Interurbanidade**

É preciso averiguar recorrentemente as estruturas que conformam a interurbanidade, as relações e interações entre espaços sociourbanos e sua posição no concerto de uma divisão interurbana e intraurbana do trabalho social, conformando uma determinada sociabilidade em variados planos e dimensões espaciais. É também necessário



pensar dinamicamente a natureza das formas urbanas de organização social, a reprodução social da existência da vida material que se projeta no espaço urbano.

A pesquisa crítica deve investigar os determinantes do crescimento urbano, as hegemonias das coalizões armadas no espaço urbano e sua projeção desde dentro da rede urbana e do sistema de cidades regionais. Projeção esta que se processa desde o espaço interno da cidade e de seu *hinterland*.

Os processos urbanos devem estar inseridos no complexo tema da reprodução social, produzido pela constante pugna das facções de classes sociais e a consolidação de hegemonias e lutas contra-hegemônicas, analisando as múltiplas frações de capital (mercantil, agrário, industrial, bancário).

É preciso elaborar instrumentos analíticos de uma economia política da manifestação dos processos sociais no espaço urbano, problematizando estruturas e sujeitos produtores dos espaços intra e interurbanos. Neste contexto, os estudos urbano-regionais devem assumir a conflitualidade inerente e a contenda perene de interesses múltiplos e seus variados *loci* de possibilidade de concertação, ou não, de projetos em disputa e das coalizões e arco de alianças que vão armando-se em cada conjuntura histórica e territorial.

A rede urbana é constitutiva e constituinte, integrante e estruturadora/articuladora do movimento e da dinâmica da região. É preciso estudar suas permanências, rupturas, normas e ritmos, seu regime de expansão, questionando sua inserção e posição nos sistemas e complexos de cidades existentes em várias escalas espaciais. A rede urbana expressa também uma hierarquia de decisões que são tomadas e que circulam. Ela “é um reflexo, na realidade, dos efeitos acumulados da prática de diferentes agentes sociais” (CORRÊA, 2005, p. 27).

**A rede urbana é constitutiva e constituinte, integrante e estruturadora/articuladora do movimento e da dinâmica da região**

Analisando a dinâmica da interurbanidade cabe observar a estrutura fundiária rural (importante para a dinâmica interurbana que se produz em determinado território) e também a urbana, que preservam

clientelisticamente os espaços de reprodução do capital mercantil em suas diferentes faces (imobiliário, comercial, transportes e outros serviços). Quando avança a interiorização pelo *hinterland*,

produzem-se variados espaços urbanos, constituindo densas economias urbanas e modernas estruturas produtivas regionais, que acabam por soldar interesses mercantis mais arcaicos em torno da expansão urbana. Geralmente, as cidades e seus entornos vão enredando-se na malha desses interesses patrimonialistas e especulativos e se firmam como uma espécie de “estufa”, campo fértil para o cultivo destas frações do capital mercantil. No território urbano-regional se apresenta uma equação político-econômica eficaz entre os proprietários fundiários, o capital de incorporação, o capital de construção e o capital financeiro, que passam a desfrutar de condições vantajosas e a auferir ganhos extraordinários. Essa coalizão conservadora tem os seus interesses assegurados pelos cartórios, câmaras de vereadores, Poder Judiciário, dentre outros aparelhos, travando as possibilidades de rompimento com o atraso estrutural e de avançar no direito à cidade e na gestão democrática e popular dos espaços regionais e urbanos. Conjuntamente, esse amplo arco de alianças conservadoras ganha “ares mais modernos”, promovendo alguma reestruturação nas articulações urbano-regionais do mercado de terras e de moradias e das relações promíscuas entre provisão pública de infraestrutura econômica e valorização fundiária.

Assim é preciso conduzir reflexões que posicionem a questão urbano-regional neste contexto analítico, da discussão dos centros de decisão, do estudo das facções sociopolíticas, a partir da hipótese de que as frações do capital têm papel destacado

no pacto de poder oligárquico e financeiro, rentista, e que o patrimonialismo e a apropriação territorial são as principais marcas do Brasil, de seu espaço urbano como lócus do poder e da sociabilidade.

Há processos evolucionários em que as relações interurbanas também se constituíram em mecanismos propulsores de crescimento urbano e criativas formas de transmissão do avanço material capitalista. Desse modo, é fundamental explorar analiticamente os dinamismos intrínsecos aos processos que se desenrolam em um ambiente de diversidade urbana. Estas imposições articuladoras transformam a natureza das vinculações e densificam, diversificam e complementam circuitos, primeiro mercantis e depois produtivos, integrando setorialismos, inter-regionalidades e dinâmicas interurbanas segundo uma divisão social do trabalho crescente e em outro ritmo.

Em suma, muitos desafios são colocados para a construção de elementos teórico-metodológicos que logrem estruturar uma problemática das decisões de sujeitos concretos, histórica e espacialmente constituídos.

Propõe-se aqui um diálogo inicial dessa literatura com a necessária teorização sobre decisões e poder de comando dos processos sob análise, investigando hierarquias de poder, ações e prováveis cadeias de reação das decisões tomadas por agentes e sujeitos sociais que operam em variadas escalas espaciais, construindo socialmente determinado espaço. Defendem-se aqui o retorno e o avanço das concepções que, além de pensar identidades, analisem também interesses, ou seja, questionem a dinâmica de atores, agentes e sujeitos concretos, classes sociais e suas frações na produção de escalas e espaços.

A discussão de escalas deve ser tomada como decisivos planos analíticos e níveis de abstração que podem lograr dar sentido à organização da reprodução social da vida, tomando-se a escala

enquanto categoria analítica e enquanto categoria da *praxis* política, cultivando uma perspectiva das variadas escalas espaciais em movimento.

Sugere-se buscar o refinamento do arcabouço

teórico-metodológico sobre decisões e poder de comando dos sujeitos concretos, situados e envolvidos na construção social de determinado espaço. Assevera-se que dever-se-ia discutir

os centros de decisão e seus mecanismos de legitimação, assumindo a conflituosidade e a dinâmica de ação das distintas facções das classes sociais, que elaboram escalas e narrativas escalares de forma dinâmica, não confinadas, mas relacionais.

As escalas espaciais não devem ser tomadas tão somente em sua dimensão ordenada cartográfica-analógica-métrica, mecanicista e geométrica, nem vistas como mera relação de proporcionalidade, dotadas de representação e comensurabilidade de medidas de tamanho e enquanto entidades fixas.

Escalas são inerentemente inexatas e dinâmicas. Não podem ser tomadas enquanto unidades imutáveis ou permanentes, pois são justamente inscritas e esculpidas em determinado espaço e erguidas ou erigidas, material e simbolicamente, em processos, por natureza, sociais. Trata-se de pensar as escalas espaciais enquanto instâncias e entidades em que a vida social é organizada e reproduzida, e não em uma representação cartográfica, afastá-las das concepções restritas e estáticas que as tomam como dados e interpretá-las sob o prisma de sua natureza eminentemente relacional, contestável, processual e contingente, passando a tomá-las enquanto lócus e veículo *in situ*, através dos quais as relações socioespaciais se estruturam e operam.

Uma escala só pode ser definida e qualificada apenas em relação às outras. Parte das dinâmicas e lógicas escalares, em geral em em particular, jaz justamente nos nexos e coerências interescales.

**O patrimonialismo e a apropriação territorial são as principais marcas do Brasil, de seu espaço urbano como lócus do poder e da sociabilidade**

Encontrar a escala adequada que defina determinado campo em que análises possam ser realizadas, alianças possam ser construídas e estratégias de resolução dos problemas detectados possam ser implementadas é buscar, de forma perene, a escala de observação adequada para a elucidação e tomada na devida conta dos fenômenos sobre os quais se deseja intervir.

Escala enquanto categoria analítica e escala enquanto categoria da *praxis* política não estão apartadas. Selecionar analiticamente a escala mais conveniente dos problemas observados faculta melhor diagnosticá-los e possibilita sugerir coalizões de poder e decisões estratégicas sobre como enfrentá-los. O desafio (simultaneamente) científico e político é, portanto, procurar definir o que e com que meios cada escala pode revelar, mobilizar, contestar, acionar, regular, comandar e controlar. A escala também demarca o campo das lutas sociais, dá concretude a bandeiras, clivagens e orientações de lutas e ações políticas, delimita e cria a ancoragem identitária, a partir da qual se logra erguer/estruturar um contencioso em relação a imposições (por vezes ameaçadoras) provenientes de outras escalas, ou da mesma.

Todos estes processos escalares são tensos e marcados por assimetrias e desigualdades. Explicita-se, neste contexto, a natureza desigual e combinada do desenvolvimento capitalista. “A coexistência, simultânea e dinâmica, de espaços mais desenvolvidos e menos desenvolvidos é o *resultado* do desenvolvimento geográfico desigual. Mas também é *condição* para o processo de continuada valorização do capital” (THEIS, 2009, p. 249). O desenvolvimento desigual, envolvendo dominação e irreversibilidade de espaços diferenciais, impõe hierarquias, relações de força assimetricamente constituídas e exercidas. Gravitações, centralidades, isto é, polaridades estão, assim, diversamente distribuídas no espaço. Há movimentos de atração e repulsão de estruturas com complexidade dispar, com potência assimétrica e heterogênea, configurando lógicas hierarquizadas. A discussão

desses processos e forças desemboca na questão terminal do poder diferencial de capacidade de decisão, fruto de uma correlação de forças que está sintetizada na hegemonia. Como síntese, o poder de comando, de dominação de classe, é exercido e legitimado tendo por base determinada equação política, que se configura em um arco de alianças, um pacto de poder, assentado em certa correlação de forças políticas, que dá direção e domínio das condições sociais em determinado território.

Em todas as escalas espaciais é preciso também analisar os agentes não hegemônicos, a concretude de sua reprodução social, material e identitária, sua permanente produção de territorialidades e elaboração de temporalidades, práticas espaciais, experimentações cotidianas em singulares espaços vividos. Portanto é decisivo dimensionar a capacidade de as facções subalternas resistirem, reivindicarem e empreenderem lutas contra-hegemônicas que ampliem o exercício da cidadania, requalificando recorrentemente sua força contestatória, organizativa, insurgente, de resistência e emancipatória.

Neste contexto, os espaços nacionais não podem se configurar apenas enquanto plataformas de valorização mercantil e financeira, através de formas de acumulação primitiva permanente e/ou por acumulação por despossessão (BRANDÃO, 2010b). É forçoso enfrentar a espoliação urbano-regional (KOWARICK, 1981), isto é, a “somatória de extorsões” e dilapidações que se realizam no território e constituem os processos urbano-regionais nos países periféricos. Ou seja, enfrentar todas as manifestações de espoliação territorial, buscando construir e aglutinar forças políticas e sociais para constituir a justiça territorial e o direito ao espaço social.

Podem contribuir para essas disputas as análises rigorosas das estratégias de acumulação, das pautas de valorização e das agendas políticas dos projetos hegemônicos postos em cada país, cidade ou região, pesquisas hoje insuficientemente implementadas na área dos estudos urbano-regionais.

## REFERÊNCIAS

- BRANDÃO, Carlos. Desenvolvimento nacional, políticas regionais e o poder de decisão segundo Celso Furtado. *Cadernos do Desenvolvimento*, v. 7, p. 101-115, out. 2010a.
- \_\_\_\_\_. Acumulação primitiva permanente e desenvolvimento capitalista no Brasil contemporâneo. In: ACSERALD, Henri et. al. *Capitalismo globalizado e recursos territoriais: fronteiras da acumulação no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Lamparina, 2010b. p. 39-69.
- \_\_\_\_\_. *Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global*. Campinas: Editora da Unicamp, 2007.
- BRAUDEL, Fernand. *Civilisation matérielle, économie et capitalisme. XV-XVIII siècle*, v. 3: Les Temps du Monde, A. Colin, 1979.
- CORRÊA, Roberto Lobato. Diferenciação socioespacial, escala e práticas espaciais. *Cidades*, v. 4, n. 6, p. 61-72, 2007.
- COSTA, Marco Aurélio. Da razão instrumental à razão comunicativa: o percurso do planejamento na modernidade e as abordagens pós-positivistas. *Cadernos IPPUR/UFRJ*, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, p. 89-113, ago./dez. 2008.
- DALLABRIDA, Valdir R. *Desenvolvimento regional: por que algumas regiões se desenvolvem e outras não*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2010.
- FERNÁNDEZ, Victor Ramiro; BRANDÃO, Carlos. *Escalas y políticas del desarrollo regional: desafíos para América Latina*. Buenos Aires / Madrid : Miño y Dávila, 2010.
- GUIMARÃES NETO, Leonardo; BRANDÃO, Carlos. A formação econômica do Brasil e a questão regional. In: COELHO, Francisco S.; GRANZIERA, Rui G. *Celso Furtado e a formação econômica do Brasil: edição comemorativa dos 50 anos de publicação (1959-2009)*. São Paulo: Editora Atlas/Ordem dos Economistas do Brasil, 2009.
- HAESBAERT, Rogério. *Regional-global: dilemas da região e da regionalização na geografia contemporânea*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.
- HARVEY, David. *A justiça social e a cidade*. São Paulo: Hucitec, 1973.
- HARVEY, David. *Limits to capital*. Oxford: Basil Blackwell, 1982.
- HARVEY, David. *The New Imperialism*. Oxford: Oxford University Press, 2003.
- HARVEY, David. Spaces of global capitalism: towards a theory of uneven geographical development. New York: Verso, 2006.
- JESSOP, Bob. Estratégias de acumulação, formas estatais e projetos hegemônicos. *Ideias*, Campinas, v. 14, n. 1-2, IFCH, 2007.
- KOWARICK, Lúcio. O preço do progresso: crescimento econômico, pauperização e espoliação urbana. In: MOISÉS, José Álvaro. *Cidade, povo e poder*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.
- LEFEBVRE, Henri. *La production de l'espace*. Paris: Maspero, 1974.
- PALLOIX, Christian. *Les firmes multinationales et le procès d'internationalisation*. Paris: François Maspero, 1973. 189 p. (*Économie et socialisme*, v. 19).
- PORTO, Edgard. *Um mundo de desigualdades: ??qué desarrollo económico estamos promoviendo?* . Barcelona: Erasmus Ediciones, 2009.
- SANTOS, Milton. *Da totalidade ao lugar*. São Paulo: EDUSP, 2002.
- SIQUEIRA, Hipólita. *Desenvolvimento regional recente no Brasil*. Rio de Janeiro: E-papers, 2010.
- THEIS, Ivo M. Do desenvolvimento desigual e combinado ao desenvolvimento geográfico desigual. *Novos Cadernos NAEA*, Belém, v. 12, n. 2, p. 241-252, dez. 2009. Disponível em: <<http://www.periodicos.ufpa.br/index.php/ncn/article/view/324/510>>. Acesso em: 10 out. 2010.



# Movimentos populacionais e reconfiguração territorial nas áreas metropolitanas brasileiras

Érica Tavares da Silva\*

Juciano Martins Rodrigues\*\*

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro\*\*\*

\* Doutoranda em Planejamento Urbano e Regional no Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ); mestre em Estudos Populacionais e Pesquisa Social pela Escola Nacional de Ciência Estatística/ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (ENCE/IBGE). Pesquisadora assistente do Observatório das Metrôpoles.  
ericatavares@observatoriodasmetro  
tropoles.net

\*\* Doutorando em Urbanismo no Programa de Pós-Graduação em Urbanismo/Universidade Federal do Rio de Janeiro (PROURB/UFRJ); mestre em Estudos Populacionais e Pesquisa Social pela Escola Nacional de Ciência Estatística/ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (ENCE/IBGE). Pesquisador assistente do Observatório das Metrôpoles.  
juciano@observatoriodasmetro  
les.net

\*\*\* Doutor em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo (USP). Professor titular do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ) e coordenador nacional do Observatório das Metrôpoles.  
cqribeiro@observatoriodasmetro  
poles.net

## Resumo

As transformações na dinâmica demográfica, ocorridas nas últimas décadas nos espaços urbanos, passam, em grande medida, pela reconfiguração territorial, econômica e social das áreas metropolitanas, nas quais o movimento das pessoas exerce influência fundamental. Para este trabalho, propõe-se uma abordagem sobre o movimento migratório envolvendo as metrôpoles brasileiras. Questionam-se as diferenças que podem ser observadas nas áreas metropolitanas, especialmente a partir da relação centro-periferia, considerando-se os fluxos segundo as categorias do nível de integração dos municípios à dinâmica metropolitana. Quais municípios metropolitanos têm atraído mais pessoas? Sob quais tipos de fluxos? Para a migração intrametropolitana, a relação com alguns fenômenos socioespaciais e políticos pode ser apontada, como o acesso à moradia, políticas de transporte e infraestrutura, acesso ao mercado de trabalho e as possibilidades de realizar movimentos cotidianos.

**Palavras-chave:** Migração. Mobilidade. Áreas centrais. Periferia. Metrôpoles.

## Abstract

*The changes in demographic dynamics in urban areas during the last decades are related to the territorial, economic and social reconfiguration of metropolitan areas in which the population movements play a fundamental role. In this article, we propose an approach to migrational movement within Brazilian metropolitan areas. We asked what differences can be observed in metropolitan areas especially from the center-periphery relationship, considering flows according to the municipalities categories level of integration. Which metropolitan cities have attracted more people? What types of flows? For migration intrametropolitan, the relationship with some socio-spatial processes and policy is important, as access to housing, transport policies and infrastructure, access to the labor market and the daily commute.*

**Keywords:** Migration. Mobility. Central areas. Periphery. Metropolis.

## INTRODUÇÃO

Este trabalho procura analisar os movimentos populacionais que envolvem as metrópoles brasileiras nos anos de 1986 a 1991 e 1995 a 2000. Ao relacionar a distribuição populacional no espaço urbano com processos relativamente recentes de reconfiguração territorial, entende-se que a localização residencial no espaço urbano, a inserção no mercado de trabalho e o acesso ao sistema de mobilidade estão relacionados a inúmeras chances e condições dos indivíduos: origens, territórios, qualificações educacionais e profissionais. Para tratar destes processos ocorridos em finais do século XX, com possíveis tendências para esta década, torna-se relevante retomar alguns aspectos da urbanização no Brasil e da constituição de um complexo sistema urbano.

O processo de urbanização no Brasil concentrou grandes contingentes populacionais nas áreas metropolitanas e em grandes cidades como Rio de Janeiro e São Paulo, além de outras capitais estaduais e centros sub-regionais; por outro lado, alimentou o crescimento da população urbana de um número grande e crescente de cidades de diferentes tamanhos, gerando um complexo sistema urbano e padrão de divisão territorial do trabalho (FARIA, 1991). O Brasil é um dos poucos países do mundo que possuem mais de dez cidades com mais de um milhão de habitantes. Além disso, alguns estudos ainda apontam para a constituição de uma metrópole-região em torno de São Paulo (RUIZ; PEREIRA, 2007; CAMPOLINA, 1993).

É importante considerar as características dessa urbanização no período pós 1930, marcada por se associar a uma industrialização acelerada e a um intenso e rápido processo de transferência da população do campo para a cidade. Na década de 1950 migraram para as cidades oito milhões de pessoas, cerca de 24% da população rural. Nos anos 1960, quase 17 milhões, e nos anos 1970, os migrantes representavam aproximadamente 40% da população rural. Em resumo, a formação das nossas cidades resultou de acelerado processo de

industrialização e a transferência, do campo, de 39 milhões de pessoas.

A expressão urbanização de uma sociedade em movimento (MELO; NOVAIS, 1998) é bastante adequada para compreender os impactos societários deste modelo de expansão urbana, em especial os seus aspectos contraditórios e o modo de resolução de tais contradições, com uma característica marcante: a urbanização que combinou um acelerado processo de modernização com a manutenção de arcaísmo em várias dimensões da vida social e fortes desigualdades com integração marginal. No campo, o processo produtivo se mecanizou e transformou as relações de trabalho, contribuindo para intensos movimentos migratórios para as cidades. Nestas, distintas formas de incorporação das massas trabalhadoras às relações sociais de caráter mercantil são marcadas por desemprego e subemprego, com muitos trabalhadores não inseridos ou mal inseridos no mercado formal de trabalho urbano. As características da urbanização da sociedade brasileira, pela velocidade com que se processou, a forma socioterritorial que assumiu e o tipo de sociabilidade que engendrou, revelam outra faceta das particularidades do desenvolvimento capitalista, no qual os conflitos sociais inerentes ao acelerado processo de mudança social foram sendo acomodados pela permanente fuga para a frente, conceito trabalhado por Fiori (1995) que se relaciona à visão de que a acumulação industrial promove a integração do mercado nacional para sancionar os interesses do atraso estrutural, “a partir do alargamento e da integração de um mercado interno complexo, típico de um país de dimensões continentais, agora sob o domínio do capital industrial” (FIORI, 1995 apud BRANDÃO, 2007, p. 125).

A migração e a distribuição da mão de obra foram questões marcantes no desenvolvimento regional brasileiro, na constituição dessa sociedade urbano-industrial e na conformação da sua força de trabalho, diante de uma considerável assimetria de oportunidades regionais. Segundo Brandão (2007), “a assimetria de oportunidades, temperada por for-

tes expectativas de ascensão, marcou as aspirações sociais de várias gerações. Massas populacionais imensas buscaram novos lugares geográficos (promovendo uma das maiores mobilidades espaciais do mundo, uma verdadeira transumância) e novos *loci de status social*”.

Entretanto, como já abordado na literatura, os movimentos populacionais passaram a apresentar outro tipo de comportamento nos últimos anos. Hoje não há uma razão majoritária para explicá-los, pois há diversos aspectos operando sobre as lógicas de mobilidade. Palomares (2008) afirma que passou-se do contexto de uma mobilidade de massas para uma mobilidade singular. Em termos de mobilidade residencial, uma regionalização dos fluxos tem sido observada, levando ao encurtamento de distâncias; pode-se dizer que ocorre também uma fragmentação dos fluxos — emergência de novos centros regionais que se espalharam no território nacional: mais áreas de retenção da migração do que uma tendência polarizadora de longa permanência (RIGOTTI, 2008). Essa simultaneidade de processos parece apoiar a ideia de uma dispersão urbana.

Nesse contexto, os movimentos temporários também indicam uma articulação cada vez maior com a mobilidade residencial, permitindo outras aspirações em relação ao local de residência além da relação migração-trabalho. Verifica-se, a priori, a mobilidade cotidiana como crescente; entretanto, há mudanças em termos de distâncias, qualificação e condições das pessoas que se movimentam — o que também confirma a ideia da mobilidade singular. Em espaços metropolitanos, a possibilidade de realizar mais atividades passa pela mobilidade — há um alargamento das distâncias cotidianas e uma diversificação dos fluxos. Portanto, enquanto para as migrações há um encurtamento das distâncias (RIGOTTI, 2008; BAENINGER, 1998), para os movimentos cotidianos, há um alargamento destes deslocamentos (PALOMARES, 2008; SILVA, 2009).

### **Os movimentos temporários também indicam uma articulação cada vez maior com a mobilidade residencial**

Essa mudança parece crucial para a compreensão do espaço urbano na atualidade — seria esta mudança o resultado da escala da urbanização impulsionada pelas forças da *glocalização* — como

propõem alguns autores (BRENNER, 2003; SWYNGEDOUW, 2004)?

No Brasil, diversos autores apontam que as novas territorialidades associam-

-se à consolidação dos polos regionais (BAENINGER, 1998). O processo de desconcentração econômica e populacional a partir do estado de São Paulo, iniciado na década de 70, esteve articulado ao processo de urbanização, ao desenvolvimento destes polos regionais, à diversificação dos deslocamentos da população e à redistribuição espacial desta (BAENINGER, 1998, p. 67).

Vignoli (2008b) aponta uma tendência geral na América Latina, onde as grandes áreas metropolitanas (os núcleos dessas regiões) têm-se tornado menos atrativas em termos de migração. É possível que os movimentos entre cidades possam ser uma força para a desconcentração demográfica e, em particular, para uma diversificação do sistema urbano.

Procurando compreender as características demográficas da dispersão urbana na Região Metropolitana de Barcelona, Rúbies (2005) aponta que tal fenômeno pode estar relacionado a dois fatores que expressam o teor de expansão da cidade: o crescimento das cidades menores e o aumento dos núcleos localizados mais distantes da cidade central. Ao mesmo tempo, para a autora, vários aspectos estão envolvidos na revalorização territorial destes espaços. Destacam-se os mais gerais: a) deslocalização de atividades econômicas, não só industriais, mas também comerciais e de serviços; b) inovações tecnológicas e organizacionais que permitem uma articulação territorial mais próxima entre as empresas; c) expansão das vias rápidas de comunicação e melhoria do transporte público e privado; d) novos modelos residenciais que, com o aumento do nível



social de algumas famílias, levam em consideração as condições ambientais ou de vizinhança e maior conforto; e) menor preço de moradia na periferia, explosão do mercado imobiliário e disponibilidade do automóvel, o que facilita a dispersão residencial. Alguns desses processos também são identificáveis na América Latina, levantando a hipótese da existência de indícios de novas escalas da urbanização, em direção à expansão territorial e demográfica das regiões metropolitanas, num processo de reconfiguração territorial e funcional.

Entretanto, ressalta-se que, sob muitos aspectos — econômicos, tecnológicos ou ocupacionais —, ainda há expressivo poder de centralidade dos núcleos metropolitanos. Questiona-se, assim, em que medida estes movimentos constituem uma busca por melhorias nas condições de vida, ou dificuldades de permanências nessas áreas centrais (SILVA; RODRIGUES, 2009). Para tanto, é relevante uma exploração empírica sobre a dinâmica populacional no território nacional nos últimos anos, para, depois, ser focalizada a dinâmica metropolitana, especialmente os movimentos intrametropolitanos.

## DINÂMICA POPULACIONAL METROPOLITANA E NÃO METROPOLITANA

Para se apreender o comportamento recente da distribuição do incremento e crescimento populacional dos municípios brasileiros, a Tabela 1 apresenta informações dessa dinâmica segundo nível de integração para os municípios metropolitanos e segundo faixas de tamanho para os não metropolitanos<sup>1</sup>. Os níveis de integração<sup>2</sup> constituem uma tipologia do Observatório das Metrôpo-

les baseada nas diferenças entre os municípios quanto à sua integração na dinâmica do aglomerado correspondente. As variáveis utilizadas para essa classificação foram: taxa média geométrica de crescimento populacional (1991-2000); densidade demográfica; contingente de pessoas que realizam movimento pendular; proporção de pessoas que realizam movimento pendular e proporção de emprego não agrícola. Assim, os dados referentes à periferia, na Tabela 1, se subdividem nos níveis de integração, e os dados referentes ao interior se subdividem nas faixas de tamanho populacional.

Apesar das mudanças na dinâmica populacional, levantamentos baseados nos censos demográficos de 1991 e 2000 e na contagem populacional de 2007 mostram que as metrópoles continuam crescendo. Na década de 1990, a população das metrópoles aumentou em 19,5% e seu incremento populacional representou 45% do incremento populacional brasileiro, enquanto entre 2000 e 2007 o crescimento foi de 10,7%, representando 48,8% do crescimento populacional de todo o país. Ao mesmo tempo, verificou-se que, nos últimos 20 anos, os municípios das periferias metropolitanas foram os que mais cresceram no Brasil em termos populacionais. Entre 1991 e 2000, a população dos municípios metropolitanos da periferia aumentou em 6.285.775 de pessoas, o que representa, numa dimensão relativa, 29,7% de crescimento. Enquanto isso, o aumento da população dos núcleos metropolitanos foi de 12,8%, mas também com a expressividade de mais de quatro milhões de pessoas. O aumento relativo nos espaços periféricos só é comparável ao registrado para os municípios com até dez mil habitantes, porém, o conjunto destes teve um aumento absoluto de pouco mais de três milhões de habitantes. Ao mesmo tempo, o incremento populacional nas periferias metropolitanas representa 27,3% de todo o incremento da popula-

### Nos últimos 20 anos, os municípios das periferias metropolitanas foram os que mais cresceram no Brasil em termos populacionais

<sup>1</sup> Toma-se como referência para a classe de tamanho o ano 2000, já que se trabalha com um período anterior (1991) e posterior (2000). Além disso, os níveis de integração foram elaborados com dados de 2000.

<sup>2</sup> Relatório do Observatório das Metrôpoles (2004).

ção brasileira na década de 1990. Já o incremento entre 2000 e 2007, que foi de aproximadamente 3,6 milhões de habitantes, representou 26,1% de todo o incremento populacional do país. Portanto, a periferia das metrópoles apresentou maior percentual de crescimento e maior contribuição para o incremento nos dois períodos considerados, além de maior taxa de crescimento, especialmente se forem considerados os municípios com maior integração (RIBEIRO; RODRIGUES; SILVA, 2009, p. 40).

Ainda confirmando esse comportamento, de 2000 a 2007 as taxas de crescimento diminuíram em todas as áreas como tendência demográfica geral, mas as taxas de crescimento da periferia (especialmente os municípios com alta integração) permaneceram maiores do que as do núcleo metropolitano e as de outros agrupamentos de municípios não metropolitanos. Matos (2005) menciona

as mudanças nas periferias metropolitanas, reforçando as muitas permanências ainda possíveis de observar nos processos socioeconômicos e populacionais nos grandes espaços urbanos, ou grandes cidades, como ele trata. “Se as periferias urbanas de hoje diferem substancialmente das do passado, essa diferença provavelmente também se explica pelo elevado número de pessoas “sem pouso certo” transitando pelos territórios urbanos, expulsas de suas áreas de origem, configurando, enfim, uma dinâmica demográfica em que são altas as taxas de crescimento e altíssimas as taxas de deslocamento populacional” (MATOS, 2005, p. 6). Certamente esse fenômeno não se apresenta de forma semelhante em todos os países, mesmo na América Latina. Além disso, ainda chama a atenção a importância do crescimento em termos absolutos das áreas centrais das Regiões Metro-

**Tabela 1**  
Incremento e crescimento populacional dos municípios brasileiros – 1991–2007

Tipo de município	Incremento				Contribuição incremento		Taxa de crescimento	
	91-00	Aum. (%)	00-07	Aum. (%)	91-00	00-07	91-00	00-07
Metrópoles	10.351.227	19,5	6.798.725	10,7	45,0	48,8	2,0	1,5
Núcleo	4.065.452	12,8	3.153.291	8,8	17,7	22,6	1,3	1,2
Periferia (1)	6.285.775	29,7	3.645.434	13,3	27,3	26,1	2,9	1,8
Muito alta	3.756.747	28,9	2.055.130	12,3	16,3	14,7	2,9	1,7
Alta	1.455.705	33,1	1.035.723	17,7	6,3	7,4	3,2	2,4
Média	795.688	35,7	393.077	13,0	3,5	2,8	3,4	1,8
Baixa	247.812	23,0	136.210	10,3	1,1	1,0	2,3	1,4
Muito baixa	29.823	6,9	25.294	5,5	0,1	0,2	0,7	0,8
Interior*	12.632.128	13,5	7.144.643	6,7	55,0	51,2	1,4	0,9
até 10 mil	3.020.972	28,7	565.074	4,2	13,1	4,1	2,8	0,6
> 10 até 20 mil	1.665.706	9,7	842.778	4,5	7,2	6,0	1,0	0,6
> 20 até 50 mil	1.647.707	6,6	1.388.884	5,2	7,2	10,0	0,7	0,7
> 50 até 100 mil	1.626.376	10,6	1.218.742	7,2	7,1	8,7	1,1	1,0
> 100 até 500 mil	3.675.739	17,2	2.534.878	10,1	16,0	18,2	1,8	1,4
> 500 mil	995.628	23,7	594.287	11,5	4,3	4,3	2,4	1,6
Total	22.983.355	15,7	13.943.368	8,2	100,0	100,0	1,6	1,1

Fonte: IBGE – Censos demográficos de 1991 e 2000 e contagem populacional de 2007.

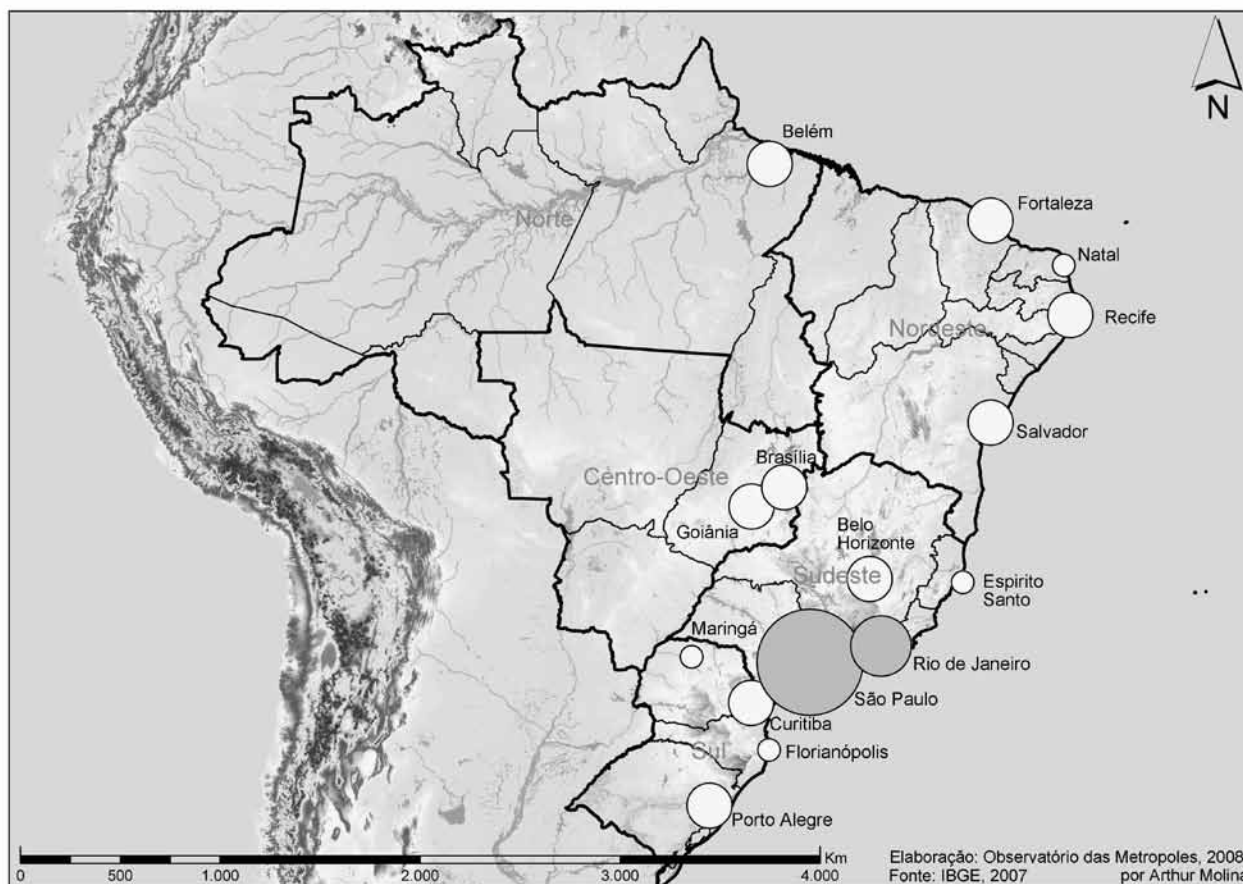
(1) Os dados referentes à periferia se subdividem nos níveis de integração, e os dados referentes ao interior se subdividem nas faixas de tamanho populacional.

politanas (RM); continua uma pressão pela centralidade metropolitana, embora as taxas sejam maiores nas periferias.

Para este trabalho, consideram-se apenas 14 áreas metropolitanas, tidas como grandes espaços urbanos que apresentam funções metropolitanas (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2004). Assim, consideram-se as seguintes RM, conforme Figura 1: Belém, Belo Horizonte, Brasília, Campinas, Curitiba, Florianópolis, Fortaleza, Goiânia, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador, São Paulo e Vitória. Seriam 15 grandes espaços urbanos considerados por este estudo; entretanto, não se trabalhará aqui com o espaço urbano de Manaus, uma vez que era formado apenas por este município quando a tipologia dos níveis de integração utilizada neste

trabalho foi elaborada, não sendo possível, portanto, analisar integração de outros municípios e fluxos do município central para a periferia metropolitana.

Ressalta-se ainda que a expressão centro/periferia refere-se aqui ao município central que dá nome à própria região metropolitana e aos demais municípios que dela fazem parte, respectivamente; é relevante compreender essa “separação” espacial como uma relação estabelecida entre estes espaços, inclusive ressaltando a diversificação socioeconômica que tem ocorrido na metrópole de maneira geral — as informações sobre mobilidade residencial, movimentos cotidianos e deslocamentos de trabalhadores são uma aproximação disto. Os resultados exploratórios mostram essa complexidade do espaço metropolitano, no qual a relação centro–periferia se mostra cada



**Figura 1**  
Áreas metropolitanas brasileiras

Fonte: IBGE.  
Elaboração: Observatório das Metrópoles, 2008.

vez mais imbricada e diversificada, especialmente no que se refere à mobilidade residencial e temporária que vem ocorrendo em períodos recentes.

**MOVIMENTOS  
POPULACIONAIS  
NO TERRITÓRIO  
METROPOLITANO:  
DESTINOS DA  
MOBILIDADE RESIDENCIAL**

A mobilidade residencial perpassa vários mecanismos de causalidade que se relacionam às práticas de apropriação do espaço urbano. São movimentos relacionados à moradia, às trajetórias ocupacionais e educacionais, aos deslocamentos cotidianos que articulam os diversos fazeres que conformam a vida urbana. Portanto, a mobilidade não envolve apenas lugar de destino e lugar de origem em termos do espaço físico, mas distintos pontos ou contextos de partida e de chegada, em termos sociais, culturais, políticos e econômicos, além de condições históricas dos processos de urbanização e metropolização. A mobilidade parece complexificar e, simultaneamente, amarrar a vida urbana, mas também aparece como uma forma de apropriação do espaço, numa trama de relações, práticas e tensões; remete à acessibilidade que, por sua vez, contribui na utilização das possibilidades que a cidade apresenta. Hoje, os desafios não versam sobre estar na cidade (como o era até os anos 70 aproximadamente), mas sobre apropriar-se de suas potencialidades e desvencilhar-se de seus problemas — e boa parte desse drama atinge a todos os moradores da cidade, com características, níveis e escalas diferenciados, em distintas condições sociais.

Diante disso, pensar sobre a mobilidade das pessoas no espaço urbano implica refletir sobre diversos aspectos imbricados do viver na cidade: o lugar de moradia, as condições socioeconômicas do espaço, as redes sociais articuladas, as recompo-

sições societárias, a localização no tecido urbano, as dinâmicas familiares, as distâncias e proximidades reais ou simbólicas que marcam as trajetórias urbanas. Por sua vez, estas inúmeras trajetórias

**Estas inúmeras trajetórias  
urbanas, que ligam diversos  
pontos do território, nos levam a  
pensar sobre a rede de cidades**

urbanas, que ligam diversos pontos do território, nos levam a pensar sobre a rede de cidades, a organização do espaço em outras escalas, o próprio processo de

urbanização, nos quais os movimentos de pessoas representam uma parte dessa conexão urbana (TELLES; CABANES, 2006).

Geralmente os fatores relacionados a perspectivas de trabalho, oportunidades de melhores rendimentos e origem em regiões menos desenvolvidas são apontados como promotores de movimentos populacionais. Entretanto, essa visão parece incompleta e fundamentada na perspectiva de uma escolha estritamente racional por parte dos indivíduos quanto a relações custo/benefício sobre a mobilidade. Na atualidade, há um conjunto heterogêneo e complexo de fatores que impactam sobre os movimentos populacionais ou mobilidade espacial; para a migração, que também abarca um movimento familiar, pode-se apontar, por exemplo, as perspectivas em relação à cidade — as possibilidades que a cidade apresenta. Neste sentido, os movimentos da população envolvem um leque amplo de situações que dificilmente podem ser enquadradas na formulação de um padrão migratório único (PATARRA; PACHECO, 1997). Mas será que as perspectivas de mobilidade que operam para os trabalhadores pouco qualificados com baixos rendimentos ou que estejam desempregados são as mesmas que operam para profissionais de nível superior, como intelectuais ou executivos globalizados?

A distribuição das atividades no território, na busca da melhor apropriação das forças produtivas especializadas, influencia diretamente a distribuição da população. No âmbito da distribuição das atividades produtivas, resulta em uma reconfiguração territorial, com uma abrangência da escala global

à local. Já no âmbito da distribuição da população, cabe estudar a sua localização estratégica diante das novas redes de comunicação e transportes, lugar de moradia e trabalho, a partir de sua integração ou separação em relação aos fluxos da produção. Pode-se dizer que as transformações em curso representam novas estratégias para a acumulação, criam novas condições para a mobilidade do capital e novos obstáculos à mobilidade espacial da força de trabalho (ou talvez potencialidades, dependendo das condições socioeconômicas).

Diante destas considerações, questionam-se quais os tipos de fluxos migratórios que predominaram nas áreas metropolitanas brasileiras nos períodos censitários recentes, de 1986 para 1991, e de 1995 a 2000. Neste trabalho, aborda-se apenas a imigração, a fim de explorar o poder de atratividade das áreas metropolitanas. Inicialmente são conside-

rados os diversos tipos de fluxos (intrametropolitano, intraestadual e interestadual), para depois serem explorados os movimentos intrametropolitanos. Obviamente considera-se também a emigração, pois, ao ser identificado o espaço de origem, aborda-se a saída de pessoas de determinada região.

Observando a taxa de imigração total para as RM em 1991 (Tabela 2), Goiânia e Vitória são as que apresentaram maior participação de migrantes para cada mil residentes<sup>3</sup>; mas outras metrópoles também tiveram valores acima de 100 migrantes por mil, como Belém, Belo Horizonte, Brasília, Campinas, Curitiba, Florianópolis, Fortaleza, Porto Alegre e Recife. Já Rio de Janeiro e São Paulo tiveram menor participação, apesar de São Paulo ter ficado com 92,3 migrantes. De 1995 a 2000, na maior parte das RM diminuiu a participação de pessoas que mudaram de residência, exceto para Rio de Janeiro

**Tabela 2**  
Taxa de imigração nas RM segundo tipo de fluxo – 1991

(por mil)

RM	Tipo de fluxo							Total
	Núcleo-periferia	Periferia-núcleo	Periferia-periferia	Intraestadual-núcleo	Intraestadual-periferia	Interestadual-núcleo	Interestadual-periferia	
Belém	21,5	1,3	1,6	<u>42,5</u>	11,2	23,7	3,4	105,1
Belo Horizonte	<u>36,1</u>	3,3	14,6	23,0	24,4	11,2	9,5	122,1
Brasília	26,5	7,0	4,5	8,4	5,9	<u>80,3</u>	20,7	153,2
Campinas	14,9	3,0	13,0	22,4	<u>49,7</u>	26,8	35,6	165,4
Curitiba	29,6	3,7	8,3	<u>39,3</u>	23,6	26,6	10,5	141,6
Florianópolis	17,9	5,5	18,9	20,2	25,6	<u>27,6</u>	16,5	132,3
Fortaleza	24,5	4,3	4,5	<u>42,2</u>	17,8	20,7	4,5	118,4
Goiânia	<u>52,8</u>	2,7	2,4	42,1	21,4	48,7	20,1	190,3
Porto Alegre	24,3	4,2	27,0	16,2	<u>35,7</u>	6,3	10,7	124,3
Recife	<u>31,2</u>	3,3	18,2	10,5	16,5	11,2	12,5	103,5
Rio de Janeiro	13,3	2,3	10,5	1,7	3,2	12,5	7,0	50,5
Salvador	9,9	2,5	1,8	<u>37,5</u>	10,9	13,3	3,8	79,5
São Paulo	20,7	1,4	11,1	4,0	3,9	<u>30,5</u>	20,7	92,3
Vitória	19,7	3,5	28,9	8,5	44,4	15,7	<u>61,2</u>	181,9
Total	22,0	2,7	11,6	14,1	13,4	23,2	15,0	102,1

Fonte: IBGE – Censo Demográfico de 1991.

Nota: Em grifo está destacado o maior valor de cada linha, ou seja, o tipo de fluxo com maior taxa na respectiva RM.

<sup>3</sup> A taxa de imigração considerada aqui reflete o número de pessoas que foram residir na RM ou mudaram de município de residência na própria RM para cada mil residentes, de 5 anos ou mais de idade (esse filtro de idade deve-se à utilização do migrante data fixa — município de residência anterior cinco anos antes da data do censo).

e Florianópolis — o maior aumento foi em Florianópolis que passou de 132,3 em 1991 para 147,8 migrantes por mil residentes em 2000. Interessante observar que Goiânia permanece com a maior taxa de imigração, agora seguida de Brasília, que quase não sofreu alteração. Nestas duas RM, o peso maior foi o da migração interestadual em direção ao núcleo, ou seja, os municípios de Brasília e Goiânia. Segundo Rigotti (2008), especialmente nestas áreas, o período 1995–2000, em grande medida, é uma continuação do período anterior (1986–1991). Segundo o autor, o poder de atração de suas microrregiões aumenta: Goiânia, por exemplo, não só continua sendo atraente para as regiões do próprio estado, mas também para áreas distantes, principalmente Maranhão e Piauí.

Segundo os tipos de fluxo, para os movimentos intrametropolitanos em 1991 (ainda na Tabela 2) já predominavam os fluxos em direção à periferia, especialmente aqueles originados no núcleo. Apenas em Florianópolis, Porto Alegre e Vitória, as trocas migratórias na própria periferia metropolitana foram maiores que aqueles movimentos do núcleo para a periferia (isso em relação à população total de 5 anos ou mais). Em 1991, Goiânia, Belo Horizonte e Recife apresentaram as maiores taxas de imigração do núcleo para a periferia. Vale ressaltar que os municípios da periferia de Goiânia, embora percam o seu poder de atração em comparação ao período 1986/1991, continuam apresentando a maior taxa de imigração entre todas as periferias metropolitanas, isso quando se considera a migração do núcleo para periferia.

Em 2000, altas taxas para este tipo de fluxo também foram identificadas para Belo Horizonte, seguida de Brasília (Tabela 3). Em termos de incremento, a migração núcleo–periferia teve maior aumento em Belém e Brasília. Já os movimentos na periferia tiveram maior incremento no Rio de Janeiro e em Curitiba. Nota-se assim que as maiores metrópoles (São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte) incrementaram as trocas na própria periferia, juntamente com Curitiba. Para os demais movimen-

tos além trocas metropolitanas, a participação, em geral, é maior, especialmente Brasília que recebe muitas pessoas de fora<sup>4</sup>. Nesta RM, assim como em Goiânia, Rio de Janeiro, São Paulo e Vitória, migrantes de outras UF são expressivos, tanto em 1991 como em 2000.

Como comentado, em 1991, os núcleos metropolitanos de Brasília, Goiânia, São Paulo e Rio de Janeiro apresentaram maior atração em suas RM para os migrantes que vieram de fora das suas UF. Já em Belém, Curitiba, Fortaleza e Salvador, os núcleos tiveram maior participação de pessoas que vieram da própria UF; enquanto nas RM de Belo Horizonte, Campinas, Porto Alegre e Recife, as periferias apresentavam forte atração de pessoas da própria UF. Em Campinas, considera-se que o restante da própria UF inclui a Região Metropolitana de São Paulo, cujo peso demográfico deve influenciar a taxa de imigração intraestadual. No caso de Belo Horizonte, esse tipo de migração predomina historicamente, como afirma Matos (2005)<sup>5</sup>. Vitória teve comportamento diferenciado, em que a sua periferia atraiu maior contingente de pessoas de outras UF em 1991.

Em 2000, as capitais Brasília, Goiânia, São Paulo e Rio de Janeiro continuaram apresentando maior participação de migrantes vindos de outras UF, e Florianópolis também passou a apresentar tal comportamento (Tabela 3). Belém, Curitiba e Salvador também seguiram apresentando considerável atração do núcleo para pessoas vindas de outros municípios da UF, que não metropolitanos; já Fortaleza diminuiu este tipo de atratividade. Em Belo Horizonte, Campinas, Porto Alegre e Recife também prosseguiu a tendência de atração de suas periferias para municípios da UF.

<sup>4</sup> Brasília aqui foi considerada nas trocas migratórias metropolitanas com municípios da RIDE (Região Integrada de Desenvolvimento Econômico) e trocas intraestaduais com Goiás, mas, de qualquer forma, apresenta uma lógica diferenciada pelo fato de o próprio município constituir uma UF. A relação com Goiânia é muito intensa.

<sup>5</sup> Segundo o autor, “a influência da migração nordestina em Belo Horizonte, por exemplo, não fincou raízes profundas, como no caso da metrópole paulistana. Minas Gerais tem seu próprio nordeste: um amplo arco territorial que agrega centenas de municípios estagnados situados nas porções norte, nordeste e leste do estado, integrantes das bacias do São Francisco, Jequitinhonha, Mucuri e Doce. Os migrantes pobres que buscam a Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) são originários principalmente dessas regiões” (MATOS, 2005, p. 88).

**Tabela 3**  
**Taxa de imigração nas RM segundo tipo de fluxo – 2000**

(por mil)

RM	Tipo de fluxo							Total
	Núcleo–periferia	Periferia–núcleo	Periferia–periferia	Intraestadual–núcleo	Intraestadual–periferia	Interestadual–núcleo	Interestadual–periferia	
Belém	<u>28,8</u>	1,8	3,3	26,3	17,8	15,9	6,6	100,6
Belo Horizonte	<u>33,8</u>	4,9	18,1	17,0	22,3	9,2	9,2	114,6
Brasília	33,9	5,1	6,3	8,3	6,5	<u>63,9</u>	28,0	152,1
Campinas	12,9	4,3	12,9	18,6	<u>40,8</u>	17,4	24,2	131,1
Curitiba	<u>29,3</u>	4,7	12,8	29,8	23,0	24,0	12,8	136,3
Florianópolis	18,2	6,5	21,4	21,5	27,0	<u>37,6</u>	15,6	147,8
Fortaleza	18,2	3,2	4,2	<u>21,3</u>	10,1	20,8	4,3	82,1
Goiânia	39,1	3,1	3,2	34,5	18,2	<u>46,5</u>	24,4	168,9
Porto Alegre	17,8	6,0	26,3	14,1	<u>24,5</u>	5,6	7,2	101,6
Recife	<u>22,7</u>	5,0	15,4	7,3	11,8	9,3	9,1	80,7
Rio de Janeiro	13,6	3,2	14,6	1,9	3,0	<u>15,3</u>	8,3	60,0
Salvador	12,3	2,5	2,4	<u>27,9</u>	9,7	12,5	3,8	71,0
São Paulo	19,8	2,6	13,6	4,1	3,9	<u>23,4</u>	17,0	84,2
Vitória	15,5	5,3	25,1	4,9	22,1	10,4	<u>48,9</u>	132,2
Total	20,9	3,6	13,4	11,2	11,5	20,3	13,7	94,6

Fonte: IBGE – Censo Demográfico de 2000.

Nota: Em grifo está destacado o maior valor de cada linha, ou seja, o tipo de fluxo com maior taxa na respectiva RM.

Apesar de os movimentos que envolvem outras regiões de seus respectivos estados e até de outros estados serem ainda bastante expressivos, observa-se uma diminuição da imigração de longa distância, embora, para este tipo de movimento, os núcleos metropolitanos ainda exerçam maior poder de atração (com exceção de algumas RM, como Campinas e Porto Alegre, em que a periferia ainda tem maior taxa de imigração para aqueles que vêm de outros municípios de suas UF).

Neste sentido, de maneira geral, o que se pode apontar é que, para os movimentos intraestaduais e interestaduais (uma *proxy* de maior distância), os núcleos ainda exercem maior atratividade, apesar de estar diminuindo em algumas RM. Já para os movimentos intrametropolitanos, os núcleos não exercem maior atração, inclusive vêm perdendo população para os demais municípios das RM, o que já foi evidenciado em outros trabalhos (SILVA; RODRIGUES, 2009). As maiores metrópoles aumentaram as trocas na própria periferia, e os movimentos do núcleo para a periferia ainda seguem como tendência.

## MOVIMENTOS INTRAMETROPOLITANOS E MERCADO DE TRABALHO

Diante das mudanças observadas entre os imigrantes nas áreas metropolitanas brasileiras, pode-se lembrar que, historicamente, a riqueza e a população foram concentrando-se nas áreas centrais das regiões metropolitanas. Com efeito, nestas áreas sempre ocorreu uma forte pressão pela sua ocupação como condição de acesso ao emprego, à renda e à moradia para amplos segmentos da sociedade, inclusive de trabalhadores subempregados — resultando no crescimento da ocupação precária, informal e transitória, especialmente no setor de serviços, em geral, e, em especial, nos serviços pessoais, ao lado da crise da mobilidade urbana e do colapso das formas de provisão de moradia. Ao mesmo tempo, nestas também ocorreu uma expressiva concentração de camadas sociais de maior rendimento, mesmo que isoladas social ou espacialmente. Em algumas cidades, as qualidades urbanísticas se acumulam em setores restritos, locais de moradia, negócios e consu-



mo de uma minoria da população moradora, enquanto que, para a maioria, restam as áreas que a legislação urbanística ou ambiental veta para a construção ou espaços precários nas periferias (ROLNIK, 2008).

Apesar dessa histórica pressão pelas áreas centrais, observa-se que algumas mudanças nas tendências de movimento das pessoas, e certamente de trabalhadores,

estão ocorrendo especialmente a partir das regiões metropolitanas ou em seu interior. A discutida relação centro-periferia, em suas diversas escalas, se torna importante em um momento em que se fala bastante também em dispersão urbana, mas deve ser analisada sob outros enfoques, pois há processos distintos e simultâneos envolvendo incremento e crescimento populacional, mudanças no mercado de trabalho, possíveis novas centralidades, entre outros movimentos de permanência e continuidade. Portanto, este trabalho trata de uma redefinição da escala metropolitana, em termos de sua influência e atratividade, levando a uma reconfiguração territorial, associada aqui à mobilidade residencial.

As questões sobre mudanças no espaço urbano e alterações na organização socioespacial e no mer-

cado de trabalho nas metrópoles conduzem o foco desta análise apenas para os movimentos intrametropolitanos de população ocupada, considerados à luz da integração dos municípios de cada região metropolitana.

Para tanto, as Tabelas 4 e 5 apresentam a participação da população ocupada que mudou de residência nos períodos de 1986 a 1991 e de 1995 a 2000,

para cada mil pessoas ocupadas de cada grupo de município. A ideia é ter uma expressão de movimentos populacionais de trabalhadores em relação à força de trabalho total de cada grupo de município — do polo e dos altamente integrados à dinâmica metropolitana àqueles com baixa integração.

Pode-se notar que os municípios que mais receberam pessoas que estavam ocupadas no período do censo (apesar de essa constatação ser válida também para a população total) foram aqueles com maior integração na periferia metropolitana, tanto em 1991 como em 2000. Mas algumas mudanças foram observadas de um período a outro e entre as metrópoles. Em 1991, as taxas mais elevadas eram de imigração da população ocupada; os municípios com integração muito alta destacaram-se nas RM

**Em Salvador, é importante citar a dinâmica econômica impulsionada pelo Polo de Camaçari, município com alta integração**

**Tabela 4**  
Taxa de imigração intrametropolitana de população ocupada nas RM segundo nível de integração – 1991 (por mil)

RM	Nível de integração dos municípios					
	Polo	Muito alta	Alta	Média	Baixa	Muito baixa
Belém	1,5	336,7	77,4	-	-	-
Belo Horizonte	7,1	152,7	92,8	48,8	43,1	51,9
Brasília	10,0	249,0	203,5	-	61,5	32,7
Campinas	7,4	97,5	40,7	29,6	30,0	-
Curitiba	7,0	145,1	107,1	94,2	35,3	23,2
Florianópolis	14,8	82,6	100,1	36,5	43,7	19,4
Fortaleza	6,7	158,4	173,9	61,8	38,6	-
Goiânia	3,9	297,3	202,5	90,6	66,2	-
Porto Alegre	12,2	108,5	88,1	63,2	50,4	-
Recife	9,0	123,7	75,8	49,3	-	-
Rio de Janeiro	4,5	56,4	88,6	95,0	-	-
Salvador	3,0	-	80,3	80,8	59,9	-
São Paulo	2,5	86,0	126,9	62,3	90,7	-
Vitória	16,6	63,6	175,6	26,0	40,0	-
Total	5,1	93,0	100,7	58,6	49,1	31,4

Fonte: IBGE – Censo Demográfico de 1991.



**Tabela 5**  
**Taxa de imigração intrametropolitana de população ocupada nas RM segundo nível de integração – 2000**

(por mil)

RM	Nível de integração dos municípios					
	Polo	Muito alta	Alta	Média	Baixa	Muito baixa
Belém	3,0	126,3	136,9	-	83,8	-
Belo Horizonte	11,6	124,5	146,6	68,3	40,9	68,4
Brasília	8,2	244,1	128,2	-	55,4	40,0
Campinas	10,3	81,9	36,6	37,6	33,8	-
Curitiba	9,3	115,0	139,5	93,3	54,7	40,1
Florianópolis	17,5	94,3	85,1	63,5	35,8	34,7
Fortaleza	4,7	91,9	112,6	83,7	39,1	-
Goiânia	4,6	157,0	128,7	92,4	85,1	-
Porto Alegre	18,4	83,7	70,7	60,4	53,3	-
Recife	14,5	88,9	55,5	58,0	-	-
Rio de Janeiro	7,0	59,6	86,0	125,9	80,3	-
Salvador	3,2	-	93,0	81,5	66,9	-
São Paulo	5,4	81,0	119,3	67,9	80,3	-
Vitória	29,4	56,1	100,6	34,8	52,4	-
Total	7,6	86,5	90,6	69,8	49,8	43,7

Fonte: IBGE – Censo Demográfico de 2000.

de Belém, Brasília, Goiânia, com valores acima de 200 imigrantes intrametropolitanos ocupados para cada mil ocupados que residiam nestes espaços — revelando uma expressiva atração. A RM de Belém também apresentou enorme crescimento populacional, determinado essencialmente pelo município de Ananindeua, compondo a periferia metropolitana que mais cresceu no Brasil. Acompanham estes grupos os municípios com alta integração: Fortaleza, Belo Horizonte, Curitiba, Porto Alegre e Recife — com taxa acima de 100,0. Neste processo, para Rio de Janeiro e São Paulo, maiores RM, as taxas eram mais reduzidas e os municípios com alta integração apresentaram maiores taxas de atração. No Rio de Janeiro e em Salvador, os grupos com alta e média integração atraíram mais. Como são metrópoles mais antigas e consolidadas, principalmente se comparadas com Brasília e Goiânia, imagina-se que sua periferia imediata, portanto, municípios com integração muito alta, atraiu mais pessoas no passado, enquanto que essa segunda coroa, formada pelos municípios com alta e média integração, passou a atrair mais pessoas nesse momento, visto que deveria contar também com um maior estoque de

moradia e de terra do que a periferia consolidada. Em Salvador, é importante citar a dinâmica econômica impulsionada pelo Polo de Camaçari, município com alta integração.

Em 2000, as taxas foram mais reduzidas e o processo de “desconcentração territorial da força de trabalho” pareceu mais evidente, pois, proporcionalmente a cada realidade metropolitana, os municípios de alta e média integração também destacaram-se com maior atratividade. Simultaneamente, os municípios com baixa e muito baixa integração aumentaram suas taxas de imigração, revelando a expansão da atração dos municípios, conforme diminuição do nível de integração.

Observa-se que esse processo de espraiamento residencial parece ter iniciado primeiramente em metrópoles mais consolidadas, como Rio de Janeiro e São Paulo. A outra observação é que metrópoles como Vitória e Florianópolis, ambas com configuração geográfica diferenciada, banhadas por praias, também apresentaram comportamento diferenciado, provavelmente essas mudanças de residência devem estar relacionadas a outros processos socioculturais e econômicos. Além disso, Vitória conta com um dos maiores portos do país e

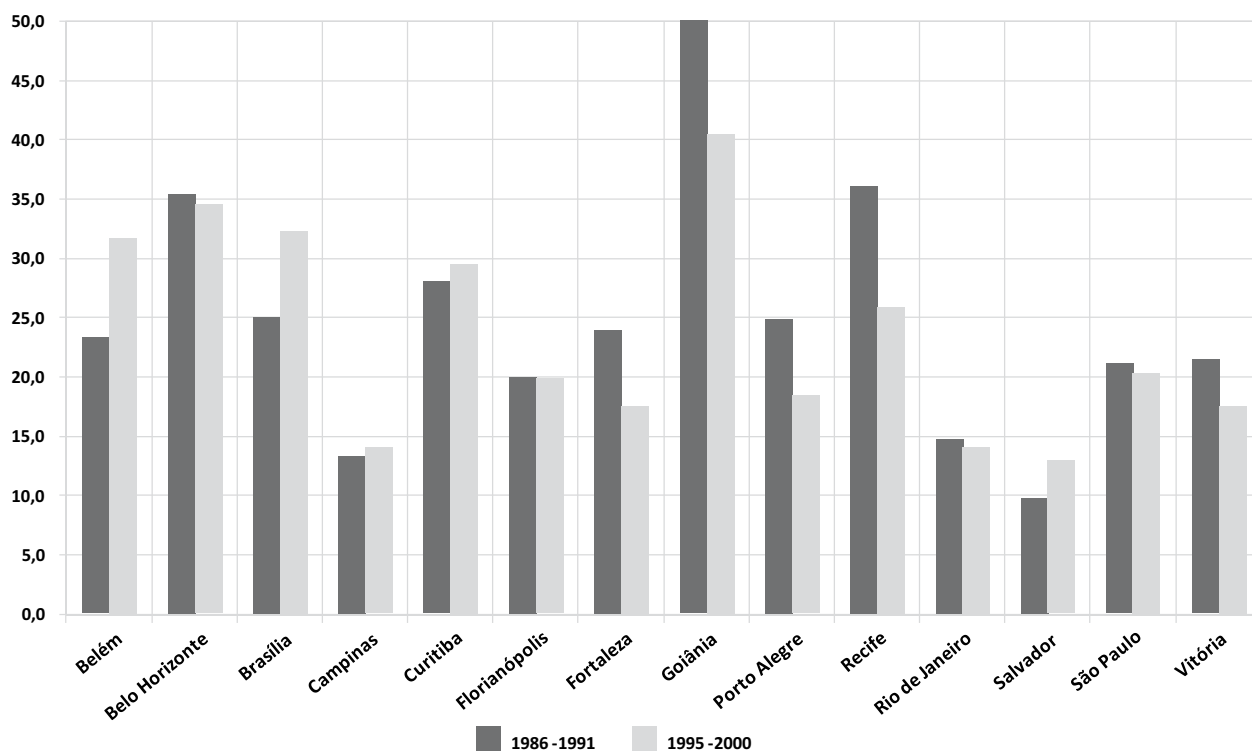
vem destacando-se também como importante base de atuação da indústria exploradora de petróleo. O questionamento que se faz refere-se ao lugar de residência e de trabalho desses imigrantes. Será que eles mudaram também de local de trabalho ou “permaneceram” trabalhando no município de origem da migração? Esta análise busca se aproximar dessa dimensão mais à frente.

Nos gráficos 1, 2 e 3, apresenta-se a mesma informação sobre a participação da população ocupada que mudou de residência nos períodos considerados, mas agora para cada mil da população ocupada total da respectiva RM (por isso os valores são menores<sup>6</sup>). A ideia é avaliar o fluxo de trabalhadores por tipo de movimento (para a periferia ou para o núcleo) em relação à força de trabalho total da área metropolitana.

As metrópoles que, em 1991, apresentavam valores elevados de movimentação do núcleo em

direção à periferia, como Goiânia, Belo Horizonte e Recife, revelaram diminuição desta imigração em relação a 2000, entretanto, seus patamares permanecem elevados. Já Brasília, Belém e Curitiba tiveram aumento na taxa de imigração do núcleo para a periferia nesse período. Mais uma vez, ressalta-se que Goiânia, apesar da diminuição, em 2000 ainda apresentava a maior taxa de imigração de população ocupada na periferia, de pessoas que saíram do próprio município. São Paulo e Rio de Janeiro proporcionalmente apresentaram também pequena redução deste movimento entre os períodos considerados.

Para ter uma noção comparativa mais apropriada, os três gráficos que expressam o movimento intrametropolitano no período ficaram com a mesma escala na taxa de imigração de população ocupada — variando de 0 a 50 migrantes ocupados para

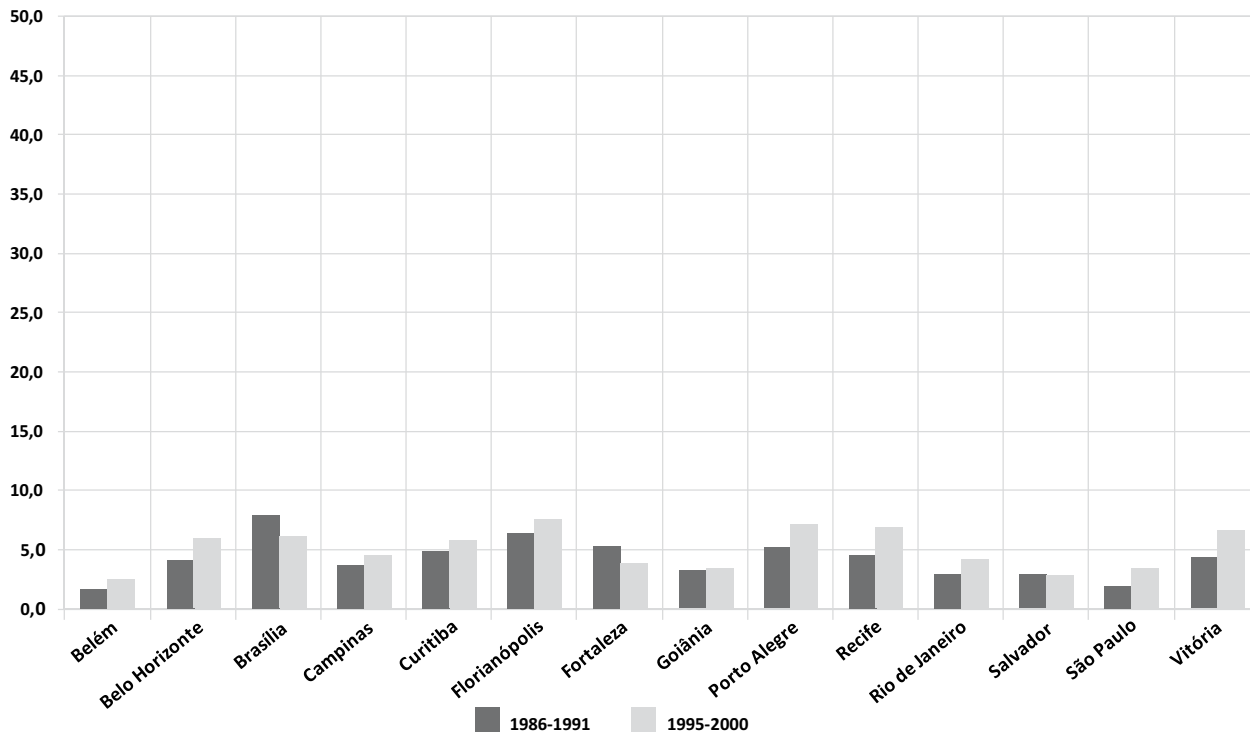


**Gráfico 1**  
Taxa de imigração de população ocupada – Núcleo-periferia – 1991-2000

(por mil)

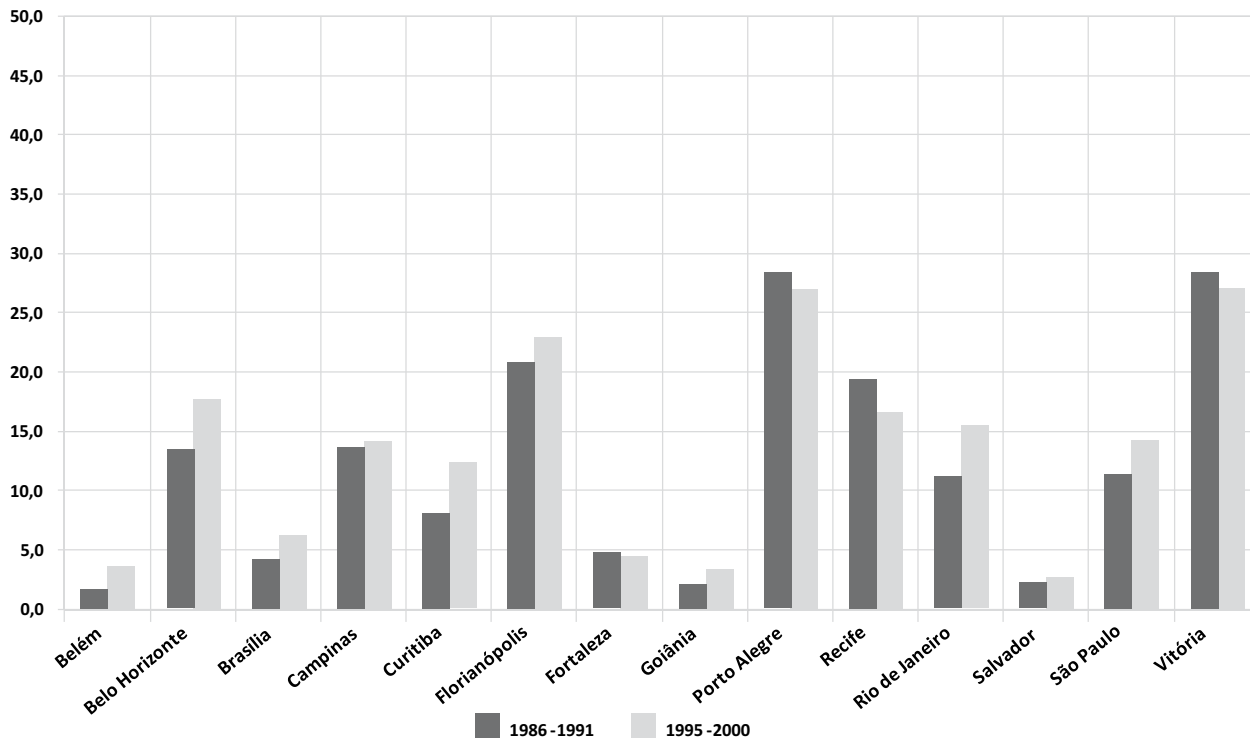
Fonte: IBGE – Censos demográficos de 1991 e 2000.

<sup>6</sup> Aqui os valores são menores porque o total é o mesmo para todos os tipos de fluxos — a população ocupada da RM no referido período.



**Gráfico 2**  
Taxa de imigração de população ocupada – Periferia-núcleo – 1991–2000 (por mil)

Fonte: IBGE – Censos demográficos de 1991 e 2000.



**Gráfico 3**  
Taxa de imigração de população ocupada – Periferia-periferia – 1991–2000 (por mil)

Fonte: IBGE – Censos demográficos de 1991 e 2000.

cada mil da população ocupada total em cada RM. Como já evidenciado também, os movimentos de municípios da periferia em direção ao núcleo (Gráfico 2) foram bastante reduzidos em todas as RM, não sendo tendência para o período em análise. Quanto às trocas de residência entre municípios da própria periferia (Gráfico 3), a dinâmica mostra-se mais acentuada em algumas áreas metropolitanas, especialmente nas RM de Porto Alegre, Vitória e Recife, apesar de haver diminuído um pouco de 1991 para 2000. Em Florianópolis, Belo Horizonte e Campinas, as taxas também são consideráveis, inclusive com aumento no período em destaque. Nas RM de Rio de Janeiro e São Paulo, também houve aumento da mudança de residência de pessoas que estavam ocupadas em 2000 entre a periferia da área metropolitana.

Com relação à questão colocada anteriormente sobre o lugar de moradia e trabalho dos imigrantes, foi utilizada a variável referente ao movimento pendular, neste caso apenas para o ano 2000, uma vez que a pergunta sobre município de trabalho ou estudo não foi realizada no Censo Demográfico de 1991. No geral, pode-se perceber que boa parte dos migrantes ocupados que saíram do núcleo metropolitano como lugar de residência tem neste espaço seu lugar de trabalho. No total, 52,8% retorna para o núcleo, ou seja, com algumas diferenças, os percentuais para cada RM giram em torno desse valor; já quanto aos migrantes vindos da periferia que residem no núcleo, apenas 7,5% vão para o município de origem para trabalhar; entre as trocas periferia-periferia, tem-se percentual em torno de 16% dos que fazem esse deslocamento (Tabela 6).

A Região Metropolitana de Brasília apresentou o maior percentual de migrantes ocupados que realizaram movimento pendular para o núcleo, em torno de 68%. Como visto em outro trabalho (SILVA; RODRIGUES, 2009), esses migrantes tiveram maior participação de trabalhadores sem especialização e sem condições de manter residência no núcleo, que passaram a residir na periferia, deslocando-se para trabalho. Já Salvador apresen-

**Tabela 6**  
Taxa de deslocamento para trabalho no município de origem da migração – 2000

RM	Núcleo-periferia	Periferia-núcleo	Periferia-periferia	Total
Belém	55,4	3,2	14,0	18,0
Belo Horizonte	53,6	7,1	15,9	18,0
Brasília	68,1	1,8	2,9	13,1
Campinas	47,7	12,4	23,1	9,6
Curitiba	55,4	8,9	10,9	12,5
Florianópolis	54,2	10,2	11,5	9,3
Fortaleza	47,1	3,5	10,4	10,1
Goiânia	56,7	4,5	2,4	13,3
Porto Alegre	56,1	4,6	15,5	13,4
Recife	56,1	9,0	11,7	18,8
Rio de Janeiro	51,2	7,4	19,0	15,1
Salvador	37,1	16,2	13,6	7,4
São Paulo	49,2	8,3	17,6	13,3
Vitória	47,3	12,0	14,6	9,8
Total	52,8	7,5	16,2	13,5

Fonte: IBGE – Censo Demográfico de 2000.

tou o menor percentual de migrantes intrametropolitanos que saíram do núcleo para nele trabalhar — 37%; nesta região, há o Polo Petroquímico de Camaçari, que se destaca na dinâmica da periferia metropolitana. As demais regiões metropolitanas apresentaram esse percentual em torno de 50 a 55%, valores considerados também elevados, indicando que, apesar de esses trabalhadores terem saído do núcleo para a periferia, boa parte deles continuava a trabalhar no núcleo — o que relativiza o movimento núcleo-periferia, em termos de redução de “pressão”, pelo menos em nível do mercado de trabalho nas áreas centrais.

Embora com números absolutos bem menores, pode-se ressaltar também que, para os que saíram da periferia e foram para o núcleo, nas regiões de Campinas, Florianópolis, Salvador e Vitória, há percentual um pouco maior de pessoas que saíram para trabalhar na periferia — acima de 10%; já entre as trocas realizadas na própria periferia, o percentual de pessoas que migraram e se movimentaram para o trabalho é um pouco mais elevado, sendo mais expressivo em Campinas, com 23%.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS: MECANISMOS EXPLICATIVOS

São diversos os fatores que estão relacionados aos movimentos populacionais, e a moradia é um dos mais importantes, pois o acesso à terra urbana e o mercado imobiliário, juntamente com o acesso ao mercado de trabalho, também determinam as opções ou imposições de movimento neste território. A relação imbricada entre estes processos socioespaciais certamente estão nas vias explicativas mais chaves para entender as mudanças de residência nos espaços metropolitanos.

O frágil e inseguro acesso à terra urbana nos grandes centros pode estar operando como mecanismo que explica a expressiva saída de pessoas dos núcleos metropolitanos, possivelmente devido à incorporação das áreas centrais à lógica capitalista da produção das moradias e a consequente elevação do preço da terra e da habitação. Este fenômeno vem ocorrendo mesmo nos espaços de favela, simultaneamente ao crescimento populacional nestas áreas. A institucionalização de um regime de propriedade paralelo, por exemplo, acaba por não garantir aos indivíduos a segurança da propriedade, pois esse regime baseia-se numa normatividade local e precária, ineficiente, em que muitos não têm condições de se mover, mas, através desses abrigos sólidos, garantem uma incorporação à vida urbana. Assim, as favelas tornam-se uma solução adversa para essas necessidades — “[...] o custo de estar no centro da metrópole é estar excluído do direito à cidade” (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2009). Segundo Ribeiro (2008), essa é a consequência da combinação organizada pelo *laissez faire* urbano e pela política de tolerância total com todas as formas de apropriação da cidade.

Vignoli (2008a) também busca relacionar condições de moradia, de desenvolvimento e movimentos populacionais. Quando os terrenos para uso residencial no centro da cidade acabam, as cidades se propagam lateralmente. Este é um processo complexo que pode apresentar muitas formas diferen-

tes e, na América Latina, tem sido tradicionalmente expresso em crescimento rápido na periferia das metrópoles, onde o preço baixo de terras ou a sua disponibilidade para assentamentos atraiu imigrantes, a maioria pobre, provenientes de outras partes do país ou das próprias metrópoles. Como resultado do crescimento periférico, as principais cidades das unidades da Federação, estados ou províncias em uma série de países (por exemplo, Buenos Aires, na Argentina; Distrito Federal, no México; Montevidéu, no Uruguai; Distrito Capital na República Bolivariana da Venezuela — assim como grandes cidades do Brasil, como São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte) têm experimentado emigração líquida, apesar de ter melhores salários e condições de vida.

Além disso, Cunha (2002) também ressalta alguns pontos que indicam relações com a dinâmica do mercado de trabalho: a associação entre os processos de mobilidade espacial e o emprego formal teria perdido força, uma vez que os fenômenos populacionais não apresentariam uma relação direta com as condições do mercado de trabalho — às vezes, assimetrias. De certa forma, o fato de boa parte dos ocupados retornar para trabalhar nos municípios em que já residiu parece ser uma forte evidência de descompasso entre lugar de moradia e trabalho, apontando para a investigação mais aprofundada da hipótese de que estes movimentos estão sendo mais influenciados pelo acesso à moradia do que pela inserção no mercado de trabalho.

A crise e a reestruturação econômica nos anos 80 e a privatização dos serviços públicos nos anos 90 certamente modificaram o padrão de desigualdades socioespaciais e as formas de interação entre as classes sociais, especialmente através do acesso à renda, à moradia e aos serviços urbanos. A instabilidade da renda no Brasil, evidente por essa precarização das relações de trabalho, e a inexistência de políticas habitacionais afetaram as condições de moradia para a população, ainda mais em grandes áreas urbanas (LAGO, 2008). A significativa “informalização” das relações de trabalho nos anos 90 foi bastante evidente, especialmente

entre as camadas populares, o que pôde contribuir para mudanças de residência para espaços com solos mais baratos.

A dinâmica demográfica intrametropolitana e até mesmo a intraurbana sugerem a existência de um modelo periférico do crescimento, em que a população com baixos recursos se localiza em áreas mais distantes dos centros valorizados, evidenciando esta segmentação territorial, potencializada por processos de mercantilização da cidade. Além disso, a reestruturação do mercado de trabalho — informalização clássica e precarização —, aliada à mercantilização exacerbada do sistema de mobilidade intrametropolitana (vans e congêneres), tem gerado que tipo de pressão sobre as áreas centrais das metrópoles, em termos de moradia, trabalho, mobilidade etc.? Essas questões são fundamentais no contexto aqui demonstrado de emigração dos núcleos em direção a municípios da periferia metropolitana.

Pode-se afirmar que a busca por melhores condições de vida foi e ainda é um dos ímãs mais potentes para os migrantes. Contudo, essas condições, que são resultado de um longo processo, ficam geralmente desajustadas com o dinamismo econômico e a criação de empregos, que são mais voláteis. Tais combinações de fatores são considerados nas decisões de migração mais complexas. Ademais, a possibilidade de se beneficiar de espaços economicamente mais dinâmicos ou socioculturalmente mais atraentes sem fixar residência tem aumentado devido ao movimento pendular. Assim, a relação entre condições de vida, área de residência e migração é mais complexa do que costumava ser, e pode deixar de ser descrita apenas em termos de uma funcional transferência da população entre áreas desfavorecidas e favorecidas, como era regra quando se tratava da migração do campo para a cidade (VIGNOLI, 2008b).

Mas essa poderosa atração migratória agora contrasta com a pobreza e as dificuldades de sobrevivência nessas áreas para alguns grupos sociais. Assim, qualquer análise sobre o comportamento

migratório nas áreas metropolitanas deve levar em conta a expansão urbana da metrópole. Além disso, vale lembrar, que muitos fatores condicionam a migração interna para as metrópoles e a partir delas. A mobilidade residencial recente nas metrópoles brasileiras é um fenômeno com várias dimensões e escalas, sendo preponderante na caracterização das periferias metropolitanas como espaços cada vez mais heterogêneos.

## REFERÊNCIAS

- BAENINGER, R. Deslocamentos populacionais, urbanização e regionalização. *Revista Brasileira de Estudos Populacionais*, Brasília, v. 15, n. 2, p. 67-78, 1998.
- BRANDÃO, Carlos. *Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global*. Campinas, SP: Unicamp, 2007.
- BRENNER, Neil. La formación de la ciudad global y el rescalamiento del espacio del Estado en la Europa Occidental post-fordista. *EURE Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, v. 29, n. 86, p. 5-35, 2003.
- CAMPOLINA, C. C. Desenvolvimento poligonal no Brasil: nem desconcentração nem contínua polarização. *Revista Nova Economia*, v. 3, n. 1, p. 35-64, 1993.
- CUNHA, J. M. P. Urbanización, redistribución espacial de la población y transformaciones socioeconómicas en América Latina. *Serie Población y Desarrollo*, Santiago de Chile, v. 30, p. 3-52, 2002.
- FARIA, Vilmar E. Cinquenta anos de urbanização no Brasil. *Novos Estudos Cebrap*, n. 29, p. 98-119, mar. 1991.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo Demográfico – 1991: documentação dos microdados da amostra. Rio de Janeiro: IBGE, 1996.
- . Censo Demográfico – 2000: Documentação dos microdados da amostra. Rio de Janeiro: IBGE, 2002.
- . Contagem populacional – 2007. Rio de Janeiro: IBGE, 2007.
- LAGO, Luciana Correa. O mercado de trabalho na metrópole do Rio de Janeiro: a 'periferia' que virou 'centro'. In: ENCONTRO NACIONAL DA ABEP, 16., 2008, Caxambu, MG. *Anais...* Caxambu, MG: ABEP, 2008. Disponível em: <<http://www.abep.org.br>>. Acesso em: 12 dez. 2008.
- MATOS, Ralfo. Periferias de grandes cidades e movimentos populacionais. *Cadernos Metrópole*, n. 13, p. 71-105, 2005.

- MATTOS, Carlos de. Mercado metropolitano de trabajo y desigualdades sociales en el Gran Santiago: ¿Una ciudad dual? *EURE Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales* Santiago, v. 28, n. 85, p. 51-70, 2002. Disponível em: <[http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0250-71612002008500004&script=sci\\_abstract&lng=en](http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0250-71612002008500004&script=sci_abstract&lng=en)>. Acesso em: 12 dez. 2009.
- MELLO, João Manuel Cardoso de; NOVAIS, Fernando A. Capitalismo tardio e sociabilidade moderna. In: SCHWARCZ, Lilia M. (Org.). *História da vida privada no Brasil: contrastes da intimidade contemporânea*. São Paulo: Companhia das Letras, 1998. v. 4.
- OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. *Análise das Regiões Metropolitanas do Brasil*. Relatório de Atividade 1: identificação dos espaços metropolitanos e construção de tipologias, 2004. Disponível em: <<http://www.observatoriodasmetrosoles.net>>. Acesso em: 15 jan. 2010.
- . *Projeto: Observatório das Metrôpoles: território, coesão social e governança democrática*. jun. 2009. Relatório final. Disponível em: <<http://www.observatoriodasmetrosoles.net>>. Acesso em: 15 jan. 2010.
- PALOMARES, J. C. G. Incidencia en la movilidad de los principales factores de un modelo metropolitano cambiante. *EURE Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, Santiago de Chile, v. 34, n. 101, p. 5-24, abr. 2008.
- PATARRA, Neide; PACHECO, Carlos. Movimento migratório anos 80: novos padrões?. In: ENCONTRO NACIONAL DE MIGRAÇÃO, 1., 1997. Disponível em: <<http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/anais/outros/1EncNacSobreMigracao/AnaisENSMigracaoocuritiba1997p445a462.pdf>>. Acesso em: 20 fev. 2010.
- RIBEIRO, Luiz C. Q. Para onde vão as cidades brasileiras?. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis. *O amor em tempos de desamor e o enigma: o Brasil tem jeito?*. Rio de Janeiro: José Olympio, 2008.
- RIBEIRO, Luiz C. Q.; RODRIGUES, Juciano M.; SILVA, Érica T. Esvaziamento das metrópoles e festa do interior?. *Boletim Regional, Urbano e Ambiental do IPEA*, jul. 2009.
- RIGOTTI, José Irineu Rangel. A (re)distribuição espacial da população brasileira e possíveis impactos sobre a metropolização. In: ENCONTRO DA ANPOCS, 32., 2008, Caxambu-MG. *Anais...* Caxambu-MG, 2008.
- ROLNIK, R. A lógica da desordem. *Le Monde Diplomatique*, ago. 2008.
- RÚBIES, Isabel Pujadas. De la ciudad compacta a la ciudad dispersa: movilidad residencial en la Región Metropolitana de Barcelona, 1982-2000. In: CONFERENCIA INTERNACIONAL DE POBLACIÓN, 25., Tours-França, 2005.
- RUIZ, Ricardo M.; PEREIRA, Fernando B. *Estrutura e dinâmica espaço-temporal das metrópoles brasileiras*. Rio de Janeiro, 2007. Relatório Observatório das Metrôpoles.
- SILVA, Érica Tavares. Migração e pendularidade na Região Metropolitana do Rio de Janeiro: uma análise socioespacial da mobilidade. ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 13., 2009, Florianópolis-SC. *Anais...* Florianópolis-SC: ANPUR, 2009.
- SILVA, Érica Tavares; RODRIGUES, Juciano Martins. Mobilidade espacial nas metrópoles brasileiras: complexidade do espaço urbano. SEMINÁRIO DE INVESTIGACIÓN URBANA Y REGIONAL, 7., 2009, Bogotá. *Anais...* Bogotá/Colômbia, 2009.
- SWYNGEDOUW, Erik. Glocalisations. Temple University Press, Philadelphia, PA. CEPAL, 2004. *Panorama Social de América Latina, 2007*. Disponível em: <[http://www.cepal.org/publicaciones/xml/5/30305/PSE2007\\_Cap4\\_Migracion.pdf](http://www.cepal.org/publicaciones/xml/5/30305/PSE2007_Cap4_Migracion.pdf)>. Acesso em: 12 jan. 2010.
- TELLES, Vera da S.; CABANES, Robert. *Nas tramas da cidade: trajetórias urbanas e seus territórios*. São Paulo: Humanitas, 2006. Cap. 1, p. 35-64.
- VIGNOLI, Jorge Rodriguez. Segregación residencial sociolaboral (SRS) y sus relaciones con la migración y la movilidad intrametropolitanas en cuatro aglomerados urbanos de América Latina. Los casos de Ciudad de México, Santiago de Chile, São Paulo y Rio de Janeiro en el decenio de 1990. In: WORKSHOP SPATIAL SEGREGATION AND THE LABOR MARKET, 2008, Texas-Austin. *Anais...* Texas-Austin: University of Texas-Austin, Feb. 2008a.
- . Spatial distribution, internal migration and development in Latin America and the Caribbean. *Cepal Review*, n. 96, CELADE – Population Division of ECLAC, 2008b.

# Regimes mais recorrentes de reprodução demográfica e estruturação das famílias na Bahia no século XIX

Guaraci Adeodato Alves de Souza\*

\* Cientista social especialista em Demografia; doutora pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Professora do Departamento de Sociologia e do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal da Bahia (FFCH-UFBA) e coordenadora do Laboratório de Análises Sociodemográficas do Centro de Recursos Humanos da Universidade Federal da Bahia (CRH/UFBA). guaraci@ufba.br

## Resumo

Neste artigo discutem-se algumas questões relativas às tendências e características de distintos regimes de reprodução demográfica e estruturação das famílias mais recorrentes na Bahia, no século XIX, especialmente em Salvador e no Recôncavo Baiano. Também são analisados os possíveis significados destas para a constituição e conformação das condições da vida social, assim como as dificuldades e contradições que produzem as conjunturas específicas daquele século. A partir da análise da constituição dos hábitos pró-natalistas desiguais e com larga vigência histórica, assim como da diferenciação dos regimes de sucessão das gerações, delineiam-se os regimes mais recorrentes, em diferentes estratos sociais de Salvador e do Recôncavo Baiano, discutindo-se achados de obras de história social e demográfica de peso. Na última parte é apresentada uma análise retrospectiva dos perfis reprodutivos e de formação das famílias de mulheres mais longevas, pertencentes a gerações nascidas entre 1860 e 1880 e ainda sobrevivendo em idades avançadas (50-79 anos) no período do Censo de 1940. Com base nisso, indicam-se perspectivas e hipóteses a respeito dos regimes de sucessão das gerações que predominavam, no conjunto da Bahia, nas últimas décadas do século XIX e no início do século XX.

**Palavras-chave:** Família. Sucessão das gerações. Reprodução demográfica. Bahia.

## Abstract

*This article discusses some issues related to trends and characteristics of different schemes of reproduction and demographic structure of more recurrent families in Bahia in the nineteenth century, especially in Salvador and Recôncavo. It also analyzes the possible meanings of these to the social life constitution and conformation, as well as the difficulties and contradictions that produce the specific circumstances of that century. From the analysis of the formation of uneven pronatalist habits and broad historical validity, as well as the differentiation of social succession of generations, the more recurrent arrangements are outlined in different social strata in Salvador and Recôncavo, discussing findings in works of relevant social and demographic history. The last part presents a retrospective analysis of the profiles of reproductive and family formation of women living longer, belonging to generations born between 1860 and 1880 and still surviving in old age (50-79 years) during the 1940 Census. On this basis, we indicate perspectives and hypotheses regarding the impact of generations succession which were dominant in Bahia in the last decades of the nineteenth and early twentieth century.*

**Keywords:** Family. Succession of generations. Demographic reproduction. Bahia



## INTRODUÇÃO

Neste artigo discutem-se algumas questões relativas às tendências e características de distintos regimes de reprodução demográfica e estruturação das famílias mais recorrentes na Bahia, no século XIX, especialmente em Salvador e no Recôncavo Baiano, e se analisam os possíveis significados destas para a constituição e conformação das condições da vida social, assim como as dificuldades e contradições que produzem em conjunturas específicas daquele século.

A ideia central foi partir do que já se conhecia sobre esses regimes para tentar uma melhor aproximação de questões situadas em áreas de sombra. Assim, buscaram-se dados, informações, análises e questionamentos, num conjunto de obras de peso, de história social e demográfica, sobre nosso contexto regional e local, como as de Gilberto Freyre (1989; 1990), Thales de Azevedo (1986), Kátia Mattoso (1978; 1988), Johildo L. Athayde (1975), João José Reis (1986; 1991), Luiz Antônio Castro Santos (1987), Dain Edward Borges (1986), entre outros.

Nesse rumo, foram assumidas duas posturas metodológicas sugeridas por Nadalin (2004). A primeira é a de que se deve ir além de questões gerais e das grandes generalizações sobre o assunto, a exemplo de estudos de tendências gerais ou de formulações referidas a sistemas demográficos, regimes demográficos, padrões demográficos, sem especificidades de realização histórica. Tais generalizações, quase sempre, reiteram o que se supõe ser um conhecimento comprovado e verdadeiro sobre as mudanças e características demográficas de nossa sociedade, mantendo-se o que se conhece no mesmo patamar de avanço científico<sup>1</sup>. Diferentes análises, por exemplo, falam de uma gama variada de regimes de reprodução demográfica com qualificativos diversos (NADALIN, 2004), muitos deles

concebidos como fusões de fatores de naturezas diferentes e não como modos de articulação dos componentes demográficos com fatores de outras naturezas.

A segunda postura é a de que se deve adotar uma perspectiva sistêmica e dinâmica que ressalte a importância decisiva da interação dos processos componentes da reprodução demográfica para a sua realização histórica, que se dá pela ação dos atores sociais. Os diferentes padrões ou regimes efetivamente praticados de reprodução demográfica, sobretudo de sucessão das gerações, constituem resultantes dos movimentos combinados, compensatórios ou contraditórios dos distintos componentes.

O desafio maior é nunca perder de vista as manifestações concretas, importantes para a vida social do processo da reprodução demográfica e da sucessão das gerações, que mantém forte conexão com os demais processos da reprodução social — o da produção e reprodução de bens e serviços e o da produção e reprodução cultural —; mas guarda certa autonomia em relação a estes (SOUZA, 1996; 2003).

O exercício analítico realizado com o material coletado nos estudos de referência consistiu em combinar e confrontar criticamente informações e interpretações neles aportadas, para tentar explicitar melhor as características, especificidades e significados dos distintos padrões de reprodução demográfica identificados em tais estudos, indicando os tipos de prática e estratégia e de condições de vida que os configuravam. Para uma visão dessas questões nos grupos sociais mais prolficos residentes em toda a Bahia, inclusive em áreas rurais ou do interior, realizou-se, com o censo de 1940, uma análise retrospectiva dos perfis reprodutivos e de formação das famílias de mulheres muito longevas, de gerações nascidas entre 1860 e 1880 e ainda sobrevivendo em idades avançadas (50–79 anos) no período desse censo.

Os resultados obtidos são discutidos em grandes tópicos do trabalho — sem seguir uma narrativa de cursos históricos —, nos quais são sinteti-

<sup>1</sup> Bachelard (1996, p. 69) alerta que: 1) “Nada prejudicou tanto o progresso do conhecimento científico quanto a falsa doutrina do geral ...”; 2) “...a ciência do geral sempre é uma suspensão da experiência, um fracasso de empirismo inventivo”.

zadas questões referentes aos regimes destacados, expressas em termos de indicações, hipóteses ou especulações, e delineados alguns desses regimes, ora de modo mais completo, ora de modo sincopado, tentando ir além das lacunas de conhecimento e da precariedade de estatísticas demográficas, mais graves na primeira metade do século XIX.

Focalizar a análise em alguns padrões de reprodução demográfica, empiricamente observados, possibilita qualificar, visualizar e compreender melhor os movimentos combinados, compensatórios ou contraditórios entre seus distintos componentes, que são articulados pela ação dos atores sociais<sup>2</sup> para garantir a sua realização histórica, além de observar seus principais resultados líquidos atingidos ou os estados de vida social alcançados.

### **A CONSTITUIÇÃO DE *HABITUS* PRÓ-NATALISTAS DESIGUAIS E A DIFERENCIAÇÃO DOS REGIMES DE SUCESSÃO DAS GERAÇÕES**

Segundo Mattoso (1988) e Freire (1989), a ideologia pró-natalista que se tornou dominante no Brasil, nas leis e nas ações, desenvolveu-se principalmente (mas não exclusivamente) com referência nas Ordenações Filipinas — outorgadas à Igreja Católica pela Coroa Portuguesa e que lhe garantiam a legalidade para controlar as condutas relativas a todas as dimensões da sucessão das gerações e de estruturação das famílias — que teve vigência no Brasil de 1603 até a proclamação da República (1889). Como um esteio ao processo colonizador, a Igreja recebeu duas missões civilizatórias dirigidas a atores sociais distintos: 1ª) a ocidentalização dos costumes, isto é, a cristianização dos índios e

negros; 2ª) a preservação dos costumes do Reino, através da orientação e organização das famílias de imigrantes portugueses e dos brasileiros, visando a uma procriação intensa, necessária a contrabalançar uma mortalidade extremamente alta.

Ao lado disso, pelas Ordenações Filipinas a Coroa não abria mão de regular diretamente a transmissão das heranças patrimoniais e das riquezas que, com seu incentivo, eram acumuladas pelas elites econômicas e políticas (BORGES, 1986; MATTOSO, 1988). Nesse código, mais voltado para a preservação dos costumes do Reino, o perfil normativo-jurídico de família não era o da família extensa (MATTOSO, 1988), como o que historicamente se desenvolveu. Mas o da família conjugal, o núcleo central estruturador das relações de parentesco, de gênero, de gerações, estabelecendo reciprocidades dos atores com diferentes *status*, seus direitos e deveres. Tal perfil enfatizava a autoridade e o dever mais elevados do homem na condução e no sustento da família, e o papel da mulher e esposa de ser mãe — o que significava procriar, criar e educar os filhos segundo a moral e a fé católicas. Também reafirmava os princípios da indissolubilidade dos vínculos matrimoniais e de fidelidade conjugal e da prática da sexualidade exclusivamente dentro do matrimônio e visando à procriação; e que, fora deste, devia-se preservar a virgindade ou a castidade.

Mas, na práxis, conforme Mattoso (1988), essas regras podiam ser ora enrijecidas ora flexibilizadas, de acordo com as circunstâncias de vida e com os interesses e condições de classe ou estrato social dos atores envolvidos. Freire (1989) considerava que essa flexibilização chegava mesmo a ferir a ortodoxia católica, como no caso da grande tolerância com a poligamia (a constituição de união paralela à família legítima), a miscigenação (uniões livres interétnicas), os filhos ilegítimos, ditos naturais, o matrimônio com parentes consanguíneos próximos e,

<sup>2</sup> Indivíduos, grupos familiares ou outros e instituições e seus representantes.

enfim, com “toda espécie de união de que resultasse no aumento de gente” (FREIRE, 1989, p. 246).

Além da Igreja Católica, que se manteve em posição dominante, outras instituições e organizações sociais buscaram também intervir e normatizar sobre essas dimensões tão decisivas para a vida social — organizações jurídicas, médicas e de empreendedores, escolas, outras igrejas, movimentos religiosos, maçonaria, entre outras —, especialmente nos vários momentos de grandes mudanças sociopolíticas e de sistemas políticos por que passou a sociedade brasileira e baiana no curso do século XIX. Foi particularmente importante o crescimento da influência dos médicos de família, que eram clínicos renomados, sobre as camadas mais altas; assim como a ação dos movimentos higienista, eugenista e sanitarista, com suas campanhas dirigidas às camadas médias e mais pobres, que foram surgindo desde o começo do século, com a criação em Salvador do primeiro curso de médico do país, em 1808 (BORGES, 1986; SANTOS, 1987).

Visando modelar “pensamento, palavras e obras” dos fiéis e infiéis, a Igreja prestava grande variedade de serviços religiosos a distintos segmentos sociais relativos a múltiplos aspectos do seu cotidiano. Mas a ação da Igreja nunca foi socialmente homogênea, não tinha cobertura universal (PIERUCCI, 1978) e nem sempre desfrutava de aceitação. Um catolicismo popular na Bahia se difundiu, amalgamado com outras religiões, especialmente africanas, distanciando-se, ao menos em parte, das perspectivas católicas tradicionais.

Como as normas não eram unívocas, os sujeitos sempre contavam com espaços para as manipulações, as rebeldias, as transgressões e as negociações (PAIGE; PAIGE, 1981; FLANDRIN, 1988; FOUCAULT, 1988) que constituíam fatores de diferenciação social ou de mudança dos padrões de procriação e sucessão das gerações. Assim, as normas católicas e orientações práticas mais correntes, ao serem reinterpretadas e incorporadas por sujeitos submetidos a circunstâncias concretas de vida e visões muito desiguais, implicavam a

formação de diferentes *habitus* de classe (BOURDIEU, 1989; OLIVEIRA; SALLES, 1987) de cunho pró-natalista e familista, referidos à sucessão das gerações e à estruturação das famílias, que conformavam regimes peculiares socialmente visíveis e com recorrência significativa.

A regulação social do processo de sucessão das gerações, dentro dos limites mencionados, se realizava através de orientações e prescrições nos modos de encadear, sequenciar e combinar condutas e práticas sobre as diversas dimensões do circuito<sup>3</sup> para conformar padrões preferenciais. E essas orientações e prescrições eram naturalizadas com base nas relações de força ou de jogos simbólicos<sup>4</sup>, comandados por grupos sociais e instituições com maior poder e prestígio social, e nas ideologias correntes que as justificavam como exigências das leis naturais ou da natureza humana criadas por Deus.

A adesão social a essas regras era representada como algo espontâneo. Quanto mais naturalizadas e internalizadas pelos atores sociais, mais espontaneamente eles pareciam realizá-las (DA MATA, 1986; AZEVEDO, 1986). Esse é o caso da prática social que se tornou central na estruturação de variados padrões de sucessão das gerações caracterizados pela formação de grandes descendências: a prática de “deixar vir os filhos” desde o casamento precoce até a menopausa ou até dado momento decisivo da vida conjugal (SOUZA, 1990; 1992; 1995). É que a sua realização se caracterizava pelo fato de as experiências de procriação se iniciarem, frequentemente, pouco tempo após o início da união conjugal e se seguirem com pequenos intervalos até idades mais avançadas da mulher. Embora apoiada na prescrição da virgindade pré-matrimonial e na interdição da anticoncepção, era representada pelos atores sociais como algo natu-

<sup>3</sup> Tais como, os modos e condições de casar, de coabitar, de organizar a vida conjugal, prestar cuidados à gestação, ao parto e ao recém-nascido e dar atendimento aos filhos, desde a amamentação a outros aspectos da sua socialização etc.

<sup>4</sup> Nas pressões políticas, na violência simbólica (Bourdieu), na persuasão de agentes sociais ou em estímulos outros.

ral, como uma disposição espontânea de seguir a ordem natural criada por Deus.

A centralidade dessa prática, compondo regimes bem diferenciados, causava duas falsas percepções que se apoiavam mutuamente: 1) a de que as experiências de procriação intensa eram naturais ou não sujeitas a uma regulação social e individual dos atores envolvidos de tipo pró-natalista; por isso muitos demógrafos designavam tais regimes de fecundidade natural (HENRY, 1961; 1979); 2) a de que havia uma grande uniformidade dos padrões de procriação intensa e de sucessão das gerações; o que os resultados empíricos adiante vão contestar.

É importante levar em conta que a estrutura institucional montada para modelar os padrões de sucessão das gerações segundo o populacionismo e o pró-natalismo dominantes deixava um importante hiato nas formas e condições mesmas de regular a preservação da sobrevivência e da saúde. Isto se exprimia nos campos da prevenção das mortes precoces, dos cuidados com a saúde, da higiene pública e privada, da alimentação, dos cuidados com os recém-nascidos e das experiências de procriação em si (gravidez, parto e puerpério, intervalos intergenésicos, anticoncepção), entre outros aspectos.

Prevalcia na sociedade, conforme diversos autores tomados como referência: 1) grande ignorância sobre as questões relativas ao corpo, à saúde, à cura e à prevenção de doenças; 2) práticas sociais que envolviam um uso predatório do corpo — no trabalho, na procriação ou na busca do prazer, inclusive do prazer sexual; 3) precariedade ou quase inexistência de instituições de assistência à saúde com grande cobertura populacional; 4) pequeno avanço da medicina e da formação dos médicos em relação ao conhecimento da etiologia das doenças epidêmicas e endêmicas mais correntes na Bahia, assim como ao tratamento delas; 5) condições miseráveis de vida para a maior parte da população

baiana, sobretudo para os escravos, ex-escravos e seus descendentes e trabalhadores proletários, e 6) grande tolerância ou idealizações favoráveis diante de fatores de risco, geradores ou difusores

de algumas doenças. Os mistérios da morte, da doença e do além-morte eram, naquela época, mais intangíveis e assustadores do que os mistérios do sexo, do amor conjugal, da paixão, do nascimento e da estruturação da vida familiar e cotidiana. Fato

contrastante com as representações atualmente correntes sobre esta dimensão, pois a sobrevivência até a velhice é vista hoje como algo normal ou natural, uma quase-certeza para a maioria.

O pró-natalismo das elites era particularmente contraditório no que tange às formas brutas de espoliação dos trabalhadores livres ou escravos, favorecendo a mortalidade destes em idades jovens, de forma muito mais intensa que nos demais segmentos sociais, o que perturbava as suas condições objetivas de casar e de constituir proles e descendências.

Muitas das ações e políticas pró-natalistas do governo e de outras instituições se frustravam por muitos impedimentos (desequilíbrio nos mercados nupciais, falta de condições objetivas de casar, morte precoce de um dos cônjuges, casos de esterilidade, entre outros). O desfalque produzido nas novas gerações pela altíssima mortalidade e morbidade<sup>5</sup> exigia estratégias e políticas compensatórias de intensa mobilização, tanto de imigração europeia, sobretudo portuguesa, quanto de imigração africana e escrava, além de investidas na escravização de índios. Esses mecanismos usuais nem sempre eram eficazes para expandir e renovar os fluxos e estoques de atores sociais de vários estratos sociais — empreendedores, administradores

<sup>5</sup> Se a morbidade não diminuía o número de sobreviventes, impedia a participação de alguns doentes em atividades econômicas, assim como no processo de produção de proles e descendências.

coloniais, funcionários, trabalhadores livres e escravos, entre outros — na velocidade, intensidade e qualidade necessárias.

Uma atuação dos governos e dos movimentos médicos anteriormente referidos sobre esse hiato só se tornou mais efetiva a partir da segunda metade do século XIX (ATHAYDE, 1975; MATTOSO, 1988; SANTOS, 1987; SOUZA, 1996).

Nessa sociedade profundamente desigual eram as camadas populares — compostas de escravos, negros livres e libertos, mulatos, índios e portugueses pobres, entre outros — que estavam submetidas aos níveis mais altos de mortalidade e morbidade e às mais graves dificuldades para casar, procriar e criar filhos. Eram elas as que mais se enredavam em regimes instáveis ou deficitários de sucessão das gerações, operando abaixo do nível de reposição das gerações, com riscos de redução da população ou do desaparecimento de algum grupo social específico. Para elas é que se dirigiam as frequentes medidas de mobilização de imigrantes. Portanto, uma das diferenças entre os padrões de reprodução demográfica das camadas populares mais pobres em relação aos dos demais grupos sociais é que os componentes exógenos (migratórios) da reprodução demográfica tinham uma importância mais decisiva.

### **REGIMES DE SUCESSÃO DAS GERAÇÕES MAIS RECORRENTES EM SALVADOR E RECÔNCAVO BAIANO NO SÉCULO XIX**

As pesquisas consultadas só descrevem detalhadamente os regimes de sucessão das gerações referentes às elites e classes médias mais abastadas, para as quais existem mais estudos e informações disponíveis. Para outros grupos sociais encontram-se aportes empíricos referentes apenas a alguns traços distintivos gerais de alguns padrões, não completamente delineados, mas que dão indicações do modo como combinações de certas práticas sociais específicas definem esses traços

ou repercutem sobre as circunstâncias de vida dos atores sociais.

Freire (1989) mostrava que, por todo o período áureo da atividade agroexportadora, não só na Bahia os grandes e médios senhores de terra, engenhos e escravos — inicialmente portugueses e depois seus descendentes brasileiros — eram os que construíam famílias-extensas com imensas descendências, qualificadas de patriarcais. Esses grupos sociais também nutriam convívio próximo com a hierarquia eclesiástica e ordens religiosas que mais demandavam por seus serviços, demarcando passagens importantes dos seus ciclos de vida com cerimônias e ritos: desde o casamento e o batismo dos filhos à extrema unção e funerais (AZEVEDO, 1986; BORGES, 1986; REIS, 1991). Seus membros driblavam a aplicação das normas canônicas quando seus interesses eram contrariados. Aliás, os senhores de engenho, de terras e de escravos tinham, segundo Freire (1989), “altar e capelão dentro de casa”, além de filhos padres, através dos quais podiam obter concessões especiais da Igreja ou reclamar de seus abusos. Era frequente a constituição de famílias paralelas às famílias legítimas, geralmente pouco prolíficas, conforme estatísticas de Mattoso (1988), assim como os casos de filhos naturais tidos com aparentados, agregados, empregados ou escravos domésticos (FREIRE, 1989; HUTCHINSON, 1959), que, às vezes, se incorporavam aos grandes grupos domésticos ou à rede de parentesco.

Com base nessas análises de referência, vale sintetizar que o regime de sucessão dessas classes era conformado pelo exercício combinado e sequenciado, na trajetória de vida de um casal, de práticas sociais, como: união matrimonial extremamente precoce, sobretudo para as mulheres, que deviam se preservar virgens até o casamento; “deixar vir os filhos” desde o casamento até a menopausa, sendo aceitável evitar filhos adicionais quando já se tinha número elevado de filhos vivos ou, ainda, em situações de crise financeira ou de saúde; eventual adoção de sobrinhos, afilhados órfãos, filhos naturais de um varão da família ou filhos de escravos preferidos,

tomados como “cria da casa”; assistência do “médico da família” à saúde dos filhos e das esposas, sobretudo nos momentos de gestação ou partos complicados realizados no próprio domicílio; criação e educação dos filhos compartilhada entre a mãe (genitora), a “mãe-preta” ou ama-de-leite e outras mulheres adultas do quadro doméstico ou da rede de parentesco, demandando-se apoio de instituições, como escolas, hospitais e igrejas. O período caracterizava-se por um ritmo acelerado de substituição das gerações e apresentava um desperdício de vidas adultas e infantis que não era pequeno, sobretudo na primeira metade do século.

Apesar da suavização da autoridade do *pater familias*, ao longo do século XIX, e da crescente valorização do casamento exogâmico e por amor (AZEVEDO, 1986; HUTCHINSON, 1959), como aconteceu na Europa (GIDDENS, 1992), as famílias da elite e classes médias mais abastadas continuaram obtendo autorização da Igreja para casar suas filhas menores de 15 anos, ou com parentes consanguíneos próximos (primos e tios, sobretudo) ou com homens com grande diferença de idade. Sendo as estratégias da endogamia familiar e do entrelaçamento de duas famílias-extensas muito recorrentes até quase o final do século XIX (AZEVEDO, 1986; HUTCHINSON, 1959), como um dos meios de contornar os desequilíbrios dos mercados nupciais para essas classes e evitar a dispersão de riquezas e patrimônios. As estratégias de ampliação ou administração das atividades econômicas do senhor envolviam a participação dos filhos varões e genros. E, através dos elos de consanguinidade e de afinidade criados por casamento e compadrio, firmavam-se alianças econômicas e políticas que proporcionavam a ascensão social de alguns ou a consolidação em posição social elevada ou dominante de toda a rede de parentes próximos. Essas elites e grupos mais abastados tinham interesse, poder e disposições subjetivas, além de condições

favoráveis, inclusive de saúde, para constituir proles e descendências com dez, 15, 20 ou mais filhos sobreviventes (FREIRE, 1989; HUTCHINSON, 1959).

Analisando algumas genealogias de nobres titulados da Bahia, Mattoso (1988) confirma a intensa prolificidade nesse grupo social, com proporção elevada de famílias legalmente constituídas com dez, 12 e mais filhos dentro do grupo doméstico, mas que não era intensa nas uniões livres paralelas a estas. Também nesse grupo social não existia uma prolificidade uniforme, sendo frequentes casais menos proflícos e situações desfavoráveis à constituição de descendência mais numerosa, como celibato permanente, viuvez precoce, esterilidade ou morte de filhos em distintas idades, entre outras.

Os casais mais abastados e escolarizados de classe média urbana provavelmente realizavam algumas práticas e estratégias semelhantes às das elites, como a de “deixar vir os filhos”, mas com algumas diferenças substanciais como, por exemplo, a de casamentos formais não muito precoces. Essas variações ou ajustes nessas práticas, realizadas em circunstâncias de vida mais modestas ou rústicas, no meio rural ou urbano, ou em piores condições de mortalidade e morbidade, implicavam a configuração de padrões caracterizados por menor prolificidade e formação de descendências não muito grandes, ou mesmo pequenas, como demonstram os achados de Athayde (1975) e Mattoso (1988) referentes a Salvador, a seguir. Contudo preservavam a grande valorização do casamento formal e um forte sentimento de moralidade associado à noção de família: ser pai-de-família, mãe-de-família ou moça-de-família significava ser “gente de bem”, “pessoa decente” (AZEVEDO, 1986; WOORTMANN, 1987). Os achados de Athayde (1975) e Mattoso (1988) para Salvador salientam as desigualdades quer de práticas relacionadas à sucessão das gerações, quer das condições de vida que as sustentavam, nas frações

**E, através dos elos de  
consanguinidade e de afinidade  
criados por casamento e  
compadrio, firmavam-se alianças  
econômicas e políticas**

mais pobres da classe média urbana, entre trabalhadores de diferentes níveis sociais, inclusive os de estratos mais pobres — escravos (africanos e brasileiros), negros livres e libertos —, às vezes especificando suas ocupações ou vínculos profissionais.

Athayde (1975, p. 325-329) analisou registros de casamentos ocorridos nas duas metades do século XIX, nas paróquias do Passo (1806–1861) e da Conceição da Praia (1855–1885), nos quais se indicavam as idades dos cônjuges, mas não o grupo social a que pertenciam. Nos dados da Tabela 1 sobressai a precocidade dos casamentos na baixa idade modal ao casar para as mulheres, de 15–19 anos, cuja frequência era bastante elevada nas duas paróquias, durante o século XIX: 30,7% no Passo e 29,1% na Conceição da Praia. Mas também era significativa a proporção das que se casavam na faixa dos 20–24 anos, respectivamente: 22,9% no Passo e 25,8% na Conceição da Praia.

**Tabela 1**  
Distribuição etária das noivas nas Paróquias do Passo e da Conceição da Praia Salvador – século XIX

Idade ao casar	Paróquia do Passo (1806–1861)		Paróquia da Conceição da Praia (1855–1885)	
	Nº	%	Nº	%
> de 15	12	2,9	11	4,6
15-19	126	30,7	70	29,1
20-24	94	22,9	62	25,8
25-29	65	15,9	30	12,5
30-34	40	9,8	15	6,3
35-39	24	5,9	11	4,6
40-44	30	7,3	17	7,1
45-49	7	1,7	8	3,3
50 e +	12	2,9	16	6,7
Total	410	100,0	240	100,0

Fonte: Athayde (1975, p. 329).

Os homens se casavam mais velhos, com quatro ou cinco anos a mais que as suas noivas e havia, em muitos casos, grandes diferenças etárias. A idade modal de casamento para os homens era de 25–29 anos, na qual se casaram 27,9% no Passo e 25,5% na Conceição da Praia. Mas eram significativas as

proporções dos que se casaram entre 20–24 anos: respectivamente, 21,4% e 22,2%.

Um percentual expressivo de noivas casava-se mais tardiamente entre 25–39 anos — 31,6% no Passo (1806–1861) e de 23,4% na Conceição da Praia (1855–1885) —, sendo 26% mais baixo na Conceição da Praia ou na segunda metade do século. Não se pode afirmar qual desses dois fatores estaria influenciando mais nessa diferença significativa. Provavelmente, tratava-se de noivas envolvidas em longos noivados, até reunir condições de casar, situação recorrente nas camadas médias e mais pobres, sobretudo em momentos de crise (AZEVEDO, 1986).

Também chama a atenção a alta frequência de casamentos de pessoas com 40 anos e mais: 21,6% e 26% para homens e 11,9% e 17,1% para mulheres, em cada paróquia, respectivamente. Conforme Athayde (1975), esses casamentos mais tardios eram de africanos libertos, crioulos e portugueses de estratos sociais mais pauperizados, que só tardiamente reuniam condições para casar, ou casais que realizavam um casamento de reparação (regularização de uma antiga união livre) ou ainda casamentos em segundas núpcias de pessoas de várias classes (ATHAYDE, 1975).

Entre os estratos mais baixos, muitos nunca chegavam a reunir condições de casar e havia elevada proporção de celibatários entre pessoas que morreram com 50 anos e mais, além de pequena procura anual de formalização de uniões, sobretudo entre os mais pobres, que Mattoso (1988) estima chegarem a 90% da população da capital. Essa autora também considera que casar legalmente envolvia dificuldades ponderáveis para os homens mais pobres, pelos altos custos da cerimônia, pelas responsabilidades com os filhos e compromissos de dar proteção à família da esposa. Existiam, ainda, desequilíbrios e forte segmentação dos mercados nupciais para várias camadas sociais, especialmente nas cidades maiores e portuárias, afetadas por fluxos de imigração intensos e significativa população flutuante, como Salvador (MATTOSO, 1978). Essa segmentação se

fazia por crivos de homogamia por cor, etnia e nacionalidade, inclusive entre os africanos e seus descendentes crioulos, sendo que vieram para a Bahia africanos de distintas etnias (PRADO JUNIOR, 1969; MATTOSO, 1988; REIS, 1986; FLORENTINO; GÓES, 1994). As razões de sexo entre africanos e portugueses mantiveram-se sempre muito elevadas, pela persistente imigração predominantemente masculina (REIS, 1986; MATTOSO, 1978). Por outro lado, vários africanos nunca aderiram às normas e práticas cristãs nesse campo e muitos portugueses mantiveram suas tradições de solteirismo.

Nessas circunstâncias, segundo Mattoso (1988), o casamento formal acabava significando, para os menos favorecidos, uma expressão de sua ascensão social ao longo do ciclo de vida; e muitos formalizavam o casamento depois que melhoravam de vida. Em vista disso, existia elevado percentual de uniões livres, de mães solteiras e de celibato permanente nas classes médias e populares, nas quais as condições de pobreza eram muito agudas.

Na ausência de estatísticas demográficas fidedignas, Mattoso (1988, p. 68-77) realiza, para Salvador, uma análise das diferenças de aspectos significativos dos modos e condições de formação das famílias ou dos padrões de sucessão das gerações, segundo diferentes camadas sociais, com dados de 1.101 inventários registrados de 1800 a 1890. Esses dados continham um viés sistemático: não refletiam, de modo algum, características dos padrões de sucessão das gerações correntes em Salvador, em dada fase do século. Ao contrário, remetiam estritamente a casais ou famílias com uniões interrompidas por morte de um dos cônjuges, que ou estiveram mais expostos às circunstâncias vividas nos ciclos de mais alta mortalidade, adiante referidos, ou eram, predominantemente, de classes ou estratos mais pobres. Isso permitiu à autora analisar um aspecto importante desses padrões nessa fase histórica: os impactos da mortalidade sobre as experiências de formação das descendências em casais de diferentes camadas sociais.

O estudo foi detalhado para 772 casais legalmente constituídos, entre os quais se encontrou um peso relativamente maior de pessoas livres nos estratos sociais médios e altos, ou nos setores populares mais favorecidos, nos quais o casamento formal era uma prática social corrente e valorizada. Desse total, 629 (ou 81,5%) haviam tido filhos nascidos vivos, restando um percentual significativo dos que podem não ter tido filhos nascidos vivos. Não foram incluídas as experiências extraconjugais de procriação. Os casais legais que certamente tiveram filhos nascidos vivos se distribuem na Tabela 2<sup>6</sup>, segundo o número de nascidos vivos e de filhos vivos menores de 20 anos. Outros tantos não tinham filhos vivos menores de 20 anos, e muitos inventários referiam-se a pessoas que já eram viúvas quando morreram: 110 homens (14,2%) e 113 mulheres (14,6%).

**Tabela 2**  
Casais legalmente constituídos segundo número de filhos nascidos vivos e filhos sobreviventes Inventários – Salvador – 1800–1890

Nº de filhos nascidos vivos	Casais com filhos nascidos vivos		Casais com filhos vivos < de 20 anos	
	Nº	%	Nº	%
0	-	-	155	36,8
1	112	17,8	66	5,7
2	114	18,1	65	15,4
3	107	17,0	50	11,8
4	107	17,0	36	8,6
5	59	9,4	23	5,5
6	51	8,1	11	2,6
7 e +	79	12,6	15	3,6
Total	629	100,0	421	100,0

Fonte: Mattoso (1988, p. 75 e 77).

Na Tabela 2 vê-se que mais da metade (52,94%) dos casais legais assim desfeitos só procriou de um a três filhos nascidos vivos. Só 20,67% chegaram a procriar seis e mais filhos nascidos vivos, antes da morte de um dos cônjuges; e entre os 12,6% de casais legais que procriaram sete filhos e mais, 90% dos che-

<sup>6</sup> Os dados originais da autora foram arrumados em tabela diferente para ressaltar aspectos pertinentes a este trabalho.



fes da família desenvolviam atividades econômicas características de estratos sociais mais abastados: eram profissionais liberais, grandes comerciantes ou altos funcionários (MATTOSO, 1988, p. 76).

Dos 772 casais legais analisados, 421 (54,5%) registraram a idade dos filhos nos inventários. Desses, apenas 226 (63,2%) tinham filhos vivos menores de 20 anos e 155 (36,8%) não tinham filhos vivos; dados que indicam, mesmo sem exatidão numérica, que a mortalidade infanto-juvenil ainda era bem elevada, mesmo nos estratos mais altos. Assim, 42,9% dos casais tinham entre um e três filhos vivos menores de 20 anos, 14,1% tinham entre quatro e cinco filhos, e somente 6,2% tinham seis e mais filhos vivos menores de 20 anos.

Com isso, a autora pôde avaliar, ao longo do século, a variabilidade social das experiências de formação de famílias e descendências entre casais legalmente constituídos cujas carreiras reprodutivas foram cortadas pela morte de um dos cônjuges, explicitando como a mortalidade muito alta, e com dadas singularidades, perturbava as condições de constituir proles e descendências, pequenas ou numerosas. A análise trouxe indicações claras, mesmo sem quantificações precisas, de que era nas camadas médias urbanas mais abastadas que prevalecia a combinação da prática do casamento formal, em idades mais jovens, com a de “deixar vir os filhos” até altas paridades ou idades mais elevadas da mulher, podendo levar a descendências maiores ou menores, a depender das condições de mortalidade dos filhos ou das rupturas das uniões por morte de um dos cônjuges. Condições que ainda eram elevadas em meados do século XIX, embora bem mais baixas que nos demais estratos sociais específicos recortados detalhadamente.

Vale salientar, contudo, que esses impactos da alta mortalidade foram muito desiguais em diferentes conjunturas do século, pois os níveis e tipos de cau-

sas de morte variaram muito, com implicações diversas para distintas gerações. Para Athayde (1975)<sup>7</sup>, os picos de maior gravidade na mortalidade ocorreram nos seguintes períodos: 1) entre 1823 e 1824,

**Era nas camadas médias urbanas mais abastadas que prevalecia a combinação da prática do casamento formal, em idades mais jovens, com a de “deixar vir os filhos” até altas paridades ou idades mais elevadas da mulher**

por ocasião das guerras pela Independência, em que morreram pessoas envolvidas diretamente nas batalhas e por doenças diversas, por problemas de abastecimento e aumento dos preços dos alimentos em Salvador e no Recôncavo; 2) entre 1837 e 1838, correspondente à guerra da Sabinada, quando se verificaram epidemias de varíola e rubéola; 3) entre 1855 e 1856, em que ocorreu a mais grave epidemia do século XIX, a de Cólera Morbus, que atingiu gravemente Salvador e outras áreas do Recôncavo e da Bahia, com implicações econômicas e sociais. Reis (1986; 1991) destaca ainda as crises e sublevações populares que ocorreram entre 1830 e 1839, numa fase de consolidação da descolonização, como outro momento de mortalidade mais alta. Como a mortalidade declinou, sistematicamente, depois de 1860, essa influência foi mais suave sobre as gerações cujas carreiras reprodutivas transcorreram na segunda metade do século.

Para observar as diferenças sociais quanto aos tipos de união, tamanhos de prole e de composição dos grupos domésticos entre pessoas de camadas médias e setores populares, em Salvador, a partir de outra ótica — isto é, num dado momento de tempo, em meados do século XIX —, Mattoso (1988) analisou dados de fragmentos válidos do censo de 1855<sup>8</sup>, referentes a quarteirões das freguesias da

<sup>7</sup> Athayde (1975) fez cuidadoso levantamento dos óbitos ocorridos na Cidade do Salvador, entre 1800 e 1890, a partir dos registros paroquiais existentes nas 11 freguesias da cidade, na Irmandade Santa Casa da Misericórdia e no sistema de registro civil de óbitos, criado com a República. Dos registros paroquiais excluiu óbitos de escravos recém-chegados no Porto de Salvador que faleceram em viagem ou logo ao chegar, e as duplicatas de óbitos registrados em outras fontes.

<sup>8</sup> Não se conseguiu obter informações sobre as datas exatas de realização desse recenseamento e do desencadeamento da epidemia de Cólera, mas supõe-se que Mattoso utilizou esses dados por serem do censo anterior à epidemia.

Sé e do Pilar, no Centro da cidade, habitados, majoritariamente, por trabalhadores mais pobres, livres negros e escravos. Reis (1986, p. 216-217) salienta que a maioria das residências improvisadas dos acusados pela Revolta dos Malês de 1835 se localizava na parte alta e mais antiga da cidade, sendo que 84,4% dos escravos réus nos processos policiais se distribuíam entre as freguesias da Sé, Conceição da Praia, Pilar, Santo Antônio e Vitória (só os ganhadores do “canto” do Largo da Vitória). As famílias de elite e dos estratos médios mais abastados habitavam preferentemente em outras freguesias (MATTOSO, 1978; REIS, 1991). Essa análise tem também um viés analítico: destaca, principalmente, as combinações de práticas de casamento, procriação e condições de formação das descendências e estruturação desses grupos domésticos de diferentes estratos médios e populares mais pobres da cidade, com alta proporção de mestiços ou negros.

Em quarteirões das paróquias da Sé e do Pilar, Mattoso (1988, p. 82, Quadro IV) identificou 146 grupos domésticos, sendo: 62 (24,7%) de famílias legalmente constituídas, 70 (47,9%) de famílias naturais (uniões livres) e 14 (9,6%) de pessoas solteiras sem filhos. As uniões livres representavam 53,0% do total de uniões e predominavam nos estratos sociais mais baixos e entre imigrantes europeus. Quase todos os chefes dessas famílias exerciam ofícios autônomos ou empregos típicos das camadas populares mais pobres (sapateiros, marceneiros, ganhadores, remadores, pedreiros, sapateiros etc.) ou que, no máximo, lhes permitiam inserção em estratos médios de menor prestígio e renda (comerciantes, escriturários, caixeiros, alfaiates etc.), sendo 70% deles mestiços ou negros, escravos ou livres. Entre casais em uniões livres e pessoas que tiveram ligações eventuais ou uniões livres desfeitas, eram mais frequentes pessoas sem filhos vivos, e não se encontrou nenhum caso com mais de quatro filhos menores de 20 anos (MATTO-

SO, 1988, p. 88, Quadro XII). Um terço dos casais sem filhos envolvia africanos alforriados maiores de 40 anos, e outro terço, pessoas livres acima desta idade, provavelmente pessoas que se casavam tardiamente e não chegavam a ter filhos.

**Um terço dos casais sem filhos envolvia africanos alforriados maiores de 40 anos, e outro terço, pessoas livres acima desta idade**

Em contrapartida, 22% dos casais legais tinham cinco e mais filhos menores ainda vivos no momento do censo

(MATTOSO, 1988, p. 88, Quadro XII); provavelmente porque os filhos desses casais sobreviveram em maior proporção. Mesmo entre esses casais legais, que eram de estratos menos pobres que os demais, observa-se grande recorrência de uniões desfeitas pela morte de um dos cônjuges (MATTOSO, 1988, p. 82, Quadro IV), através do alto número de viúvas com filhos, 19 (ou 30,7%), e bem menor número de viúvos com filhos, cinco (ou 8,1%).

Mesmo sem fazer um delineamento completo dos regimes de sucessão das gerações e dos sistemas de práticas que os conformavam nos estratos mais pobres, essa análise destaca aspectos específicos importantes destes e das condições que os sustentavam, entre escravos, libertos, crioulos e livres de descendência africana, residentes urbanos. Regimes pouco conhecidos e quase indecifráveis pela grande “variedade de formas e significados” das relações sociais em que se encontravam os atores sociais desses estratos, como afirma Reis (1986, p. 14):

Os escravos [...] não eram propriedade apenas de grandes senhores de engenho e negociantes urbanos [...]; seus donos estavam espalhados por diversas classes e setores sociais. Havia escravos que possuíam outros escravos, num desafio estranhamente radical ao modelo escravista. [...] outras categorias sociais existiam e desempenhavam importantes funções sociais, econômicas, culturais e políticas na sociedade baiana do século XIX, principalmente (não exclusivamente) em seu lado urbano.

Não foram encontradas outras referências aos que desempenhavam importantes funções. Porém, Reis (1986, p. 216-232), ao tratar dos arranjos de vida cotidiana dos africanos envolvidos na Revolta dos Malês, em 1935, em Salvador, reforça ou complementa achados de Athayde e de Mattoso de que esses grupos eram submetidos às piores condições de mortalidade e às piores dificuldades para casar e procriar. A pesquisa também salienta que vários deles não residiam com sua própria família, mulher e filhos e, sim, com seus proprietários, por serem escravos de “ganho”. E que algumas mulheres ou homens mantinham quartos adaptados de aluguel em áreas centrais da cidade para encontros eventuais com seus respectivos parceiros. Entre mulheres ou casais com filhos, o número variava entre um e três filhos, sendo que muitos escravos não se dispunham a casar ou a ter filhos para juntar recursos necessários à compra de sua alforria. Com essas dificuldades, Reis enfatiza que a população escrava não se repunha e que a escravidão era realimentada pela importação de africanos. Em outros termos, os regimes de sucessão das gerações entre escravos, libertos, crioulos e livres de descendência africana e residentes urbanos se caracterizavam por ser deficitários, realizavam-se abaixo do nível de reposição, aparentemente de modo contínuo.

Esses dois tipos de análises feitas por Mattoso, com dados para Salvador e com o viés que encerram, não dão indicações sobre algumas questões fundamentais. Em que grupos ou estratos sociais do estado da Bahia, no século XIX — além das elites tradicionais, um grupo social pequeno —, predominavam os regimes de sucessão das gerações caracterizados por procriação intensa e formação de grandes descendências, apesar da mortalidade alta e das dificuldades de se constituírem uniões conjugais? Que sistemas de práticas e estratégias sociais conformavam diferentes padrões desse teor? Tais questões precisam ser melhor pesquisadas, mas aqui se apresenta apenas um exercício com dados secundários em busca de hipóteses preliminares.

### **PERSPECTIVAS E HIPÓTESES SOBRE REGIMES DE SUCESSÃO DAS GERAÇÕES, NAS ÚLTIMAS DÉCADAS NO SÉCULO XIX, CARACTERIZADOS POR PROCRIAÇÃO INTENSA**

Ante a falta de informações e estatísticas fidedignas sobre aspectos referentes aos padrões correntes de sucessão das gerações, no século XIX, em áreas da Bahia, para além de Salvador e do Recôncavo, tenta-se apreender, com uso do Censo Demográfico de 1940, alguns aspectos de experiências passadas dessa natureza, vividas por mulheres muito longevas, ao longo de suas carreiras reprodutivas, que ainda sobreviviam em 1940, entre 50 e 79 anos de idade. A reconstrução de tais experiências não vai refletir o que ocorria, no conjunto do estado da Bahia, nas três últimas décadas do século XIX e primeiras do século XX, momento em que transcorreram as suas carreiras reprodutivas, nem vai permitir a localização de alguns subgrupos no espaço estadual. Porém, vai possibilitar algumas respostas, ainda que incompletas ou indiretas, às perguntas formuladas acima, acerca das características especiais que alguns subgrupos apresentavam, além da grande longevidade e dos perfis gerais de nupcialidade, prolificidade e sobrevivência dos filhos nascidos vivos, elementos que podem orientar pesquisas melhor delineadas sobre a problemática.

Para tanto, foram empregados, entre outros, indicadores acumulados de fecundidade e mortalidade semelhantes aos usados, com ou sem ajustes, por Mortara (1970, p. 66-79), Négadi e Vallin (1974), Merick e Berquó (1983) e Quilodrán (1991). Tais indicadores não aferem fenômenos correntes desses processos demográficos, pois remetem a experiências de procriação ou de mortalidade dos filhos de distintas gerações, acumuladas ao longo das carreiras reprodutivas das mulheres até dada idade da mãe, e têm menor precisão quantitativa que outros indicadores da análise demográfica, pois são afetados por fatores extrínsecos, tal como outros bons

indicadores usuais nas ciências sociais. Porém, para análises como as aqui realizadas, eles têm precisão qualitativa razoavelmente boa, no sentido de que possibilitam uma melhor aproximação das experiências vividas pelos atores sociais — num olhar analítico mais sociológico (relacional e histórico) sobre as implicações combinadas, compensatórias ou contraditórias, da fecundidade, mortalidade e nupcialidade, na realidade social — e permitem mensurar tais fenômenos.

Com base nas referências das pesquisas discutidas anteriormente, podemos levantar a hipótese inicial de que esse conjunto de mulheres especialmente longevas, muito provavelmente, pertencia aos estratos mais altos ou a camadas sociais médias e populares com melhores condições de saúde e sobrevivência. Como, em 1940, em torno de 80% da população da Bahia era rural (residente em fazendas, roças e sítios) e alta proporção residia em cidades e vilas diminutas, integradas em grandes regiões agrícolas ou agropecuárias, pode-se supor que um bom número morava em áreas rurais ou em pequenas cidades do interior.

A Tabela 3 apresenta a distribuição desse conjunto de mulheres de 50–79 anos, em 1940, segundo três gerações decenais sucessivas, nascidas nas décadas de 1860–69, 1870–79 e 1880–89, segundo grupos de idade, número de filhos procriados e número médio de filhos tidos nascidos vivos até o final da vida reprodutiva (antes de 50 anos). Embora os três grupos tenham vivido suas experiências de casamento e formação de proles e descendências e estruturação de famílias em conjunturas distintas, não mostram diferenças acentuadas nos seus perfis de prolificidade.

O grupo geracional mais idoso, com 70–79 anos em 1940, nasceu entre 1860 e 1869 e foi atingindo o período potencialmente reprodutivo (15 anos) entre 1875 e 1884. Assim viveram a totalidade de suas carreiras reprodutivas, realizando suas experiências de estruturação de famílias, de relações conjugais e exercício da maternidade, entre 1875 a 1919, especialmente até os primeiros anos do sécu-

**Tabela 3**  
Proporção de filhos nascidos vivos e número médio de filhos tidos nascidos vivos de mães sobreviventes em 1940, com 50 anos e mais, segundo idade Bahia

Nº de filhos nascidos vivos	Número e proporção de mães segundo faixa etária e década de nascimento (%)		
	50–59 anos (1880–89)	60–69 anos (1870–79)	70–79 anos (1860–69)
1–3	21,7	21,7	22,4
4–5	15,7	15,9	15,9
6–7	15,5	15,0	14,9
8–9	15,5	15,2	15,0
10–14	25,8	25,9	25,0
15 e +	5,8	6,3	6,8
Total	100,0	100,0	100,0
Nº médio de FTNV <sup>(1)</sup>	7,39	7,45	7,42

Fonte: IBGE – Censo Demográfico de 1940.

(1) Nº médio de filhos tidos nascidos vivos até a data do censo.

lo XX, fase em que atingiram a menopausa<sup>9</sup>. Esse grupo geracional, certamente o mais desfalcado pela mortalidade das mulheres, procriou, em média, ao longo de suas carreiras reprodutivas, 7,42 filhos. É provável que entre as mulheres que já haviam morrido existisse uma proporção mais significativa das mais prolíficas, que tinham maior probabilidade de morte; o que pode estar produzindo nos dados um viés de suavização da prolificidade dessas mulheres. Menos de um quarto delas (22,4%) procriou bem poucos filhos, de um a três; contudo quase 40% (38,3%) procriaram até cinco filhos, o que não constituía uma família muito numerosa, sobretudo para os valores pró-natalistas da época e para mulheres predominantemente interioranas; percentual maior do que a das mais prolíficas de todas (31,8%) que tiveram dez filhos e mais.

O grupo geracional com 60–69 anos em 1940 nasceu entre 1870 e 1879, atingiu a idade potencialmente reprodutiva entre 1885 e 1894 e viveu a parte mais importante das suas carreiras reprodutivas e as suas experiências desta natureza entre 1885 e 1929, ou até as duas primeiras décadas do

<sup>9</sup> Período calculado a partir do ano 1884 com o acréscimo de 35 anos de vida potencialmente reprodutiva.

século XX. O número médio de filhos tidos ao longo das carreiras reprodutivas foi um pouco maior que o das do grupo anterior, 7,45 filhos por mulher, e se observam pequenas diferenças na frequência por quantidade de filhos procriados: 37,6% procriaram entre um e cinco filhos e 32,3% procriaram dez e mais filhos.

O grupo com 50–59 anos em 1940 nasceu entre 1880 e 1889 e atingiu a idade potencialmente reprodutiva entre 1895 e 1905. Essas mulheres realizaram a maior parte das suas carreiras reprodutivas e suas experiências desta ordem na República e no início de século XX, entre 1895 e os anos que precederam o censo de 1940, quando os níveis de mortalidade eram significativamente menores que os de meados do século XIX. Procriaram em média, ao longo das carreiras reprodutivas, 7,39 filhos por mulher, um pouco menos que as dos grupos mais velhos e se diferenciavam, por classes de filhos procriados, de modo muito semelhante ao das mulheres com 60–69 anos: 37,4% eram menos prolíficas, procriaram de um a cinco filhos e 31,6% eram mais prolíficas, procriaram dez e mais filhos.

Esses dados comprovam, ao menos em três grupos geracionais sucessivos, que não havia nenhuma uniformidade de perfis reprodutivos e dimensões de proles constituídas nesse grande conjunto de baianas com características especiais. A proporção com proles pequenas e médias (com um a cinco filhos) era maior do que a das que tinham dez e mais filhos. Mas era expressiva a proporção das que tinham entre seis e nove filhos (em torno de 30%). Havia, portanto, uma boa variedade de regimes de sucessão das gerações, levando a descendências de tamanhos variados, com indicações sutis do início de uma tendência de redução da fecundidade no período.

Desse modo, esses dados autorizam a hipótese de que, provavelmente, entre as baianas rurais ou do interior, de gerações anteriores aos subgrupos analisados, nascidas no período 1840–1860, que vi-

veram a maior parte das suas carreiras reprodutivas no Império sob a vigência do sistema escravista, devem ter também prevalecido regimes diferenciados de sucessão das gerações, com níveis de prolicidade um pouco maiores.

**Entre as baianas rurais ou do interior, [...] nascidas no período 1840–1860, [...] devem ter também prevalecido regimes diferenciados de sucessão das gerações**

Entre elas, em torno de 30 a 33% chegava a procriar dez e mais filhos e entre 22,5% e 23,5% procriava de um a três nascidos vivos. A prática de “deixar vir os filhos” desde

o casamento preferentemente precoce até a menopausa, ou perto disso, também era amplamente exercida, mas as diferenças significativas de perfis reprodutivos indicam que esta se combinava, nos distintos subgrupos, com outros sistemas de práticas e estratégias.

Esses dados indicam que a maioria dessas baianas com características especiais era bem mais prolífica que as mulheres de classes médias mais abastadas da capital e constituía proles e descendências bem mais numerosas, talvez equivalentes à das elites tradicionais. Muito provavelmente, estavam também menos expostas às flutuações da mortalidade decorrentes das crises econômicas, das rebeliões urbanas, das epidemias e das crises de abastecimento, mais recorrentes nas cidades maiores, sobretudo nas portuárias, embora expostas a variados tipos de endemias rurais (ATHAYDE, 1975; MATTOSO, 1978, 1988; SANTOS, 1987).

Apesar das limitações das categorias censitárias de cor dos indivíduos – brancos, pretos e pardos – observam-se as diferenças dos perfis reprodutivos associadas à condição étnico-racial, nesse conjunto de baianas com características especiais, já que essa condição influi nos modos de inserção social dos sujeitos e de sua reprodução social e demográfica. Nas três gerações analisadas, as mulheres brancas eram, em média, bem mais prolíficas que as pretas, as menos prolíficas, e só um pouco mais prolíficas que as pardas. As brancas em distintas categorias de estado civil, nos três grupos geracionais, chegaram a procriar em média quase oito filhos por mulher

— respectivamente 7,69, 7,80 e 7,73 filhos; nível de prolicidade que tendeu a se reduzir levemente, da geração mais velha para a mais nova. Contudo, as negras das mesmas gerações, de distintas categorias de estado civil, não eram pouco prolíficas como indicam os achados de Mattoso (1988) e Reis (1986) para Salvador, que se reportam aos estratos sociais mais pobres, com predominância de mestiços e negros. Ao contrário, as pretas com características especiais também apresentaram alta prolicidade, procriaram, em média, respectivamente 6,87, 6,92 e 6,84 filhos por mulher. As pardas apresentaram um desempenho intermediário, procriando, em média, 7,44, 7,49 e 7,46 filhos por mulher.

Nesse conjunto de mulheres longevas, a proporção de mulheres brancas era elevada em relação ao conjunto da população e aumentava pouco dos 50–59 anos (29,17%) para os 60–69 anos (29,83%) e 70–79 anos (30,95%); sendo sutilmente mais elevada que a proporção das pretas e bem menor que a das pardas que tinham um peso relativamente grande no total dessas mulheres, respectivamente,

de 49,02%, 47,10% e de 44,51%, nos três grupos geracionais estudados. A redução da proporção de brancas, da geração mais velha para a mais nova, se deve à tendência de declínio da mortalidade e melhoria das condições de saúde, após 1860, resultante das ações e políticas já referidas.

É importante apreender, agora, outras características e fatores de diferenciação social dos padrões de sucessão das gerações nesse grande conjunto de baianas sob análise, para se completar o delineamento destes através dos indicadores apresentados na Tabela 4.

Veja-se Tabela 4 que a maioria das baianas longevas das gerações analisadas ainda estava casada ou já havia estado numa união e enviuvado antes de 1940, de acordo com o censo que só considerava casamento como uma união formal. Nos três grupos analisados, as mulheres que se casaram legalmente alguma vez totalizavam altos percentuais — 82,65% com 50–59 anos; 83,75% com 60–69 anos e 83,96% com 70–79 anos —, provavelmente mais elevados que em

**Tabela 4**  
Perfil reprodutivo das mães longevas sobreviventes em 1940, com 50 anos e mais, segundo a geração e o estado civil – Bahia

Idade	Mulheres sem filhos (%)	Natimortos (%)	Número médio de FTV	Número médio de FS	Número médio de FM	Total estado civil (%)
<b>Casadas</b>						
50–59	9,71	8,35	8,19	5,85	2,34	53,37
60–69	10,25	8,00	8,35	5,70	2,65	36,36
70–79	10,47	7,93	8,42	5,40	3,02	22,38
<b>Solteiras</b>						
50–59	46,50	10,4	5,49	3,46	2,03	16,95
60–69	47,44	9,52	5,62	3,11	2,51	15,89
70–79	48,88	8,84	5,54	2,81	2,73	15,65
<b>Viúvas</b>						
50–59	8,72	9,08	7,04	4,64	2,40	29,28
60–69	9,15	8,88	7,39	4,53	2,86	47,39
70–79	9,9	8,58	7,50	4,23	3,27	61,58
<b>Separadas</b>						
50–59	10,41	12,50	6,43	4,39	2,04	0,24
60–69	12,38	16,53	6,86	4,45	2,41	0,19
70–79	11,77	12,73	8,00	4,87	3,13	0,14

Fonte: IBGE – Censo Demográfico de 1940, tabela 43, p. 40 e 41.

Salvador, onde a formalização só predominava nas classes mais altas, que eram minoritárias. Isso reforça a indicação de que predominava, no grupo analisado, mulheres de camadas sociais elevadas ou de classe popular com trajetórias de ascensão social que, com maior recorrência, formalizavam suas uniões. Mas, entre essas baianas longevas, a proporção de mulheres solteiras (conceito do censo) que tiveram filhos nascidos vivos em algum tipo de união livre não era pequena, variava entre 51% e 53%; o que indica ser a união livre ou consensual uma a prática social antiga e generalizada por diversas camadas sociais.

Entre o fim do século XIX e começo do século XX, ainda era bem elevada a proporção de uniões desfeitas por morte precoce de um dos cônjuges, desequilíbrio dos mercados nupciais ou dificuldade de condições objetivas para casar, mesmo no grupo com 50–59 anos. O percentual das mulheres que nessa faixa etária ainda estavam casadas em 1940 era relativamente baixo, bem menos de 60% (53,37%) e altas as proporções de viúvas (29,28%) e das celibatárias (46,50%). Nas duas gerações mais velhas, sobretudo na geração com 70–79 anos, são bem mais baixas as proporções das que ainda estavam casadas (22,38%) e bem mais altas as das viúvas (61,58%) e das celibatárias (48,88%). Outros fatores dificultavam que as experiências de procriação se concretizassem, o que se expressa na alta proporção de mulheres que nunca tiveram filhos, mesmo entre as casadas das três gerações estudadas (9,71%, 10,23% e 10,47%, respectivamente).

O número médio de filhos tidos nascidos vivos, entre as que continuavam casadas, era bem elevado e mais alto do que em todas as demais categorias de estado civil; elas procriaram, em média, mais de oito filhos por mulher; média que diminuiu 2,8% entre as gerações extremas, passando de 8,42 filhos entre as mais velhas para 8,19 filhos entre as mais novas. As viúvas apresentaram, também, elevadas médias de filhos nascidos vivos por mulher, porém, um pouco menores que a das casadas, variando

de uma geração a outra de, respectivamente, 7,04 filhos entre aquelas de 50–59 anos, 7,39 filhos entre as de 60–69 anos e 7,50 filhos entre as mais velhas (70–79). Já a proporção de casadas sem filhos era mais elevada entre as de 70–79 anos e se reduziu entre as mais novas, que usufruíram de melhores condições de preservação da saúde e atenção médica. As solteiras que se envolveram em alguma união livre tiveram em torno de 5,5 filhos em média por mulher, sendo este o subgrupo menos prolífico, como Mattoso (1988) já havia inferido para Salvador, com dados de fonte distinta. Quase metade das incluídas como solteiras era propriamente celibatária e nunca procriou.

Uma parte importante do esforço de formação de descendências numerosas dessas mães foi anulado seja pela alta mortalidade dos filhos em distintas idades, seja pela alta frequência com que nasciam mortos. Ambos os fatores tinham níveis bem mais altos entre as solteiras que estiveram ou estavam em alguma união livre e as separadas de uniões formais, entre as quais predominavam as mães de estratos mais baixos. As proporções de natimortos podem estar distorcidas, incluindo eventos confundidos com a natimortalidade nas respostas ao recenseamento e parecem muito exacerbadas entre as separadas.

O efeito das mortes de filhos, em distintas idades, no tamanho médio das descendências, pode ser observado pela comparação do número médio de filhos tidos nascidos vivos com o do número médio de filhos sobreviventes na data do censo. Os filhos sobreviventes adultos constituem os acréscimos demográficos (ou saldos vegetativos) produzidos pelos casais ou as descendências completas dos casais.

Vê-se, na Tabela 4, que o número médio de filhos sobreviventes está sempre, sistematicamente, muito aquém do o número médio de filhos tidos nascidos vivos, em todas as categorias de estado civil, indicando que a experiência de morte de filhos era socialmente generalizada, segundo diferentes segmentos sociais e modos de inserção social. Além disso, as experiências de morte de filhos nascidos

vivos foram reincidentes nas carreiras reprodutivas de várias mulheres, por isso mesmo a média de filhos mortos se situa sempre acima de dois filhos por mulher, e ultrapassa a de três filhos mortos entre mulheres da geração mais velha. Mesmo entre as mães ainda casadas, com 50–59 anos, predominantemente de camadas mais altas, os filhos sobreviventes não chegavam a 72% dos nascidos vivos; elas perderam, em média, 2,34 filhos por mãe antes de 1940.

Esse exercício indica que o *habitus* e o *ethos* pró-natalista eram realmente muito generalizados socialmente e se expressavam em algumas variantes da prática do “deixar vir os filhos”, sobretudo nos subgrupos de baianas com características especiais que, provavelmente, estiveram expostas a níveis mais elevados de fecundidade do que os das taxas correntes de fecundidade para a Bahia, nas três ou quatro últimas décadas do século XIX. A experiência delas é que, talvez, tenha influído muito no imaginário social e nas representações que afirmam a uniformidade dos padrões de procriação muito intensa e exacerbam o nível de fecundidade e prolificidade das baianas de gerações passadas. Entretanto, uma parte significativa das mulheres com características especiais nos subgrupos das ainda casadas formalmente ou viúvas, em 1940, procriou entre um e cinco filhos ou não chegou a ter filhos nascidos vivos. Isso, quase sempre, é atribuído aos vários fatores ditos involuntários, como os diversos obstáculos e problemas referidos na análise, que eram sérios ou mesmo dramáticos para os sujeitos que os experimentaram. Mas essa hipótese necessita ser melhor investigada, pois existem também evidências de que a prática de “deixar vir os filhos” podia ser flexibilizada ou redefinida em função dos interesses e das condições de vida dos atores sociais, permitindo encurtar as carreiras reprodutivas, evitar filhos adicionais depois que já se tinham alguns ou reduzir o tamanho das proles em relação às gerações anteriores. Por isso mesmo, a pesquisa de Hutchinson (1959) encontrou, entre famílias das elites tradicionais, reduções da fecundidade, de uma geração a outra, desde o final do século

XIX; o que se confirma nas estimativas de taxas de fecundidade total feitas por Frias e Carvalho (1992a; 1994b) para a Bahia e outros estados brasileiros.

## REFERÊNCIAS

- ATHAYDE, J. L. *La ville de Salvador au XIX<sup>ème</sup> siècle*. Paris: Université de Paris X, Nanterre. France. Thèse (Doutorat d'Etat), 1975.
- AZEVEDO, T. *As regras do namoro à antiga*. São Paulo: Ática, 1986.
- BACHELARD, G. *A formação do espírito científico*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.
- BORGES, D. E. *The family in Bahia, Brazil, 1870-1945*. Palo Alto: Stanford University, Department of History and Committee on Graduate Studies. USA. Thesis (Doctor of Philosophy), 1986.
- BOURDIEU, P. *O poder simbólico*. Rio de Janeiro: Difel, 1989.
- DA MATTA, R. Prefácio. In: AZEVEDO, T. *As regras do namoro à antiga*. São Paulo: Ática, 1986. p. ix-xiii.
- FLANDRIN, J. L. *O sexo e o ocidente: evolução das atitudes e dos comportamentos*. São Paulo: Brasiliense, 1988.
- FLORENTINO, M. G.; GÓES, J. R. Comércio negreiro e estratégias de socialização parental entre escravos do agro-fluminense, 1790-1830. In: ENCONTRO DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 9., 1994, Caxambu. *Anais... Caxambu*, ABEP, v. 1, p. 265-380, 1994.
- FOUCAULT, M. *História da sexualidade*. O uso dos prazeres. Rio de Janeiro: Graal, 1988.
- FREIRE, G. *Casa Grande & Senzala*. Rio de Janeiro: Record, 1989.
- \_\_\_\_\_. *Sobrados e Mucambos*. Rio de Janeiro: Record, 1990.
- FRIAS, L. A.; CARVALHO, J. A. M. Uma avaliação da fecundidade no Brasil, ao início do século. *Revista Brasileira de Estudos de População*, Campinas, v. 9, n. 2, p. 193-199, jul./dez, 1992.
- \_\_\_\_\_. Fecundidade nas regiões brasileiras a partir de 1903: uma tentativa de reconstrução do passado através das gerações. In: ENCONTRO DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 9., Caxambu. *Anais... Caxambu*: ABEP, v. 2, p. 23-46, 1994.
- GIDDENS, A. *A transformação da intimidade: sexualidade, amor & erotismo nas sociedades modernas*. São Paulo: UNESP, 1993.
- HENRY, L. La fécondité naturelle. Observation-théorie-résultats. *Population*, v. 16 p. 525-636, 1961.



- HENRY, L. Concepts actuels et resultats empiriques sur la fecondité naturelle. In: LÉRIDON, H.; MENKE, J. (Eds.), *Fecondité naturelle*. Liège: Ondina, 1979. p. 17-28.
- HUTCHINSON, C. J. A. Notas preliminares ao estudo da família no Brasil. In: REUNIÃO BRASILEIRA DE ANTROPOLOGIA, 2, Rio de Janeiro, 1959. *Anais...* Rio de Janeiro: ABA, v. 3-8, p. 261-274, 1959.
- MATTOSO, K. Q. *Bahia: a Cidade do Salvador e seu mercado no século XIX*. São Paulo: HUCITEC, 1978.
- \_\_\_\_\_. *Família e sociedade na Bahia no século XIX*. Brasília: Corrupio/CNPq, 1988.
- MERRICK, T. W.; BERQUÓ, E. S. *The determinants of Brazil's recent rapid decline in fertility*. Washington, D.C.: National Academy, 1983.
- MORTARA, G. et al. A fecundidade da mulher e a sobrevivência dos filhos no Brasil, segundo o censo de 1950. *Contribuições para o estudo da demografia no Brasil*. Rio de Janeiro: IBGE, p. 66-79, 1970.
- NADALIN, S. O. *História e demografia: elementos para um diálogo*. Campinas: Associação Brasileira de Estudos Populacionais, 2004.
- NÉGADI, G.; VALLIN, J. La fecondité des Algériennes: niveau et tendences. *Population*, Paris, Institut National d'Études Démographiques, n. 3, p. 491-516, ma./jun. 1974.
- OLIVEIRA, O.; SALLES, V. Reprodução social e reprodução da força de trabalho. Reflexões teóricas para o estudo do tema. *Caderno CRH*, Salvador, n. 14, p. 7-30, jan./jul. 1991.
- PAIGE, K. E.; PAIGE, J. M. *The politics of reproduction ritual*. Berkeley: University of California Press, 1981.
- PIERUCCI, A. F. O. *Igreja: contradições e acomodação*. São Paulo: CEBRAP/Brasiliense, 1978.
- PRADO JUNIOR, C. *Formação do Brasil contemporâneo*. São Paulo: Brasiliense, 1969.
- REIS, J. J. *Rebelião escrava no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1986.
- \_\_\_\_\_. *A morte é uma festa*. São Paulo: Companhia das Letras, 1991.
- SANTOS, L. A. Castro. *Power, ideology and public health in Brasil, 1888-1930*. Cambridge: Harvard University, Department of Sociology. USA. Thesis (Doctor of Philosophy), 1987.
- SOUZA, G. A. A. de. Deixar vir os filhos: a produção de proles numerosas. *Caderno CRH*, Salvador, n. 13, jul./dez. p. 5-37, 1990.
- \_\_\_\_\_. Procriação intensa na Bahia: uma "naturalidade" socialmente construída. *Caderno CRH*, Salvador, n. 17, p. 57-79, jul./dez. 1992.
- \_\_\_\_\_. Difusión de práticas para limitar la procreación: momentos, mecanismos y determinantes. *Notas de Población*, Santiago do Chile, v. 23, n. 61, jan./jun. p. 9-28, 1995.
- \_\_\_\_\_. *Sucessão das gerações na Bahia: reencontro de uma totalidade esquecida*. Campinas: Tese (Doutorado) – Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais do IFCH-Unicamp, São Paulo, 1996.
- \_\_\_\_\_. Padrões de sucessão das gerações: persistências e mudanças históricas. *Revista Brasileira de Estudos da População*, Campinas, v. 20, n. jan./jun. p. 5-28, 2003.
- \_\_\_\_\_. Importância e significados dos movimentos de transição demográfica na passagem para o século XX. In: CASTRO, M. G.; MENEZES, J. E. X. de (Org). *Família, população, sexo e poder: entre saberes e polêmicas*. São Paulo: Paulinas Editora, v. 1, p. 224-256, 2009.
- WOORTMANN, K. *A família das mulheres*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro /CNPq, 1987.

Trabalho originalmente apresentado no XVII Encontro Nacional de Estudos Populacionais, realizado em Caxambu (MG), Brasil, de 20 a 24 de setembro de 2010. Sessão temática - Reprodução populacional, família e redes sociais no passado brasileiro. [www.abep.org.br](http://www.abep.org.br)

# Principais municípios da Bahia: considerações sobre sua dinâmica populacional

Patricia Chame Dias\*

Mayara Mychella Sena Araújo\*\*

Francisco Baqueiro Vidal\*\*\*

\* Mestre em Geografia pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do Estado da Bahia; pesquisadora da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI); coordenadora da Pesquisa Dinâmica Urbana dos Estados/Rede Urbana do Brasil e da América do Sul, realizada, na Bahia, pela SEI e coordenada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). patriciadias@sei.ba.gov.br

\*\* Mestre em Geografia pela Universidade Federal da Bahia (UFBA); graduada em Urbanismo pela Universidade do Estado da Bahia (Uneb). Pesquisadora da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI), instituição pela qual participa da pesquisa Dinâmica Urbana dos Estados/Rede Urbana do Brasil e da América do Sul, coordenada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). mayara@sei.ba.gov.br

\*\*\* Doutorando em Ciências Sociais da Universidade Federal da Bahia (UFBA); Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do Estado da Bahia. fbaqueirovidal@yahoo.com.br

## Resumo

A proposição deste artigo decorreu da necessidade de se obter uma compreensão mais ampla sobre a recente dinâmica urbana da Bahia. Em busca desse objetivo, neste texto foi feita uma análise das tendências apresentadas pelos seus principais municípios nas últimas décadas, com destaque para sua dinâmica demográfica. Igualmente, levantaram-se elementos que podem contribuir para entendê-la, observando-se as principais funções dos municípios na rede urbana estadual. Para tanto, realizou-se um levantamento de trabalhos sobre o tema e, considerando-se os dados extraídos dos últimos censos demográficos, apresentou-se uma avaliação sobre as tendências de concentração da população. Discute-se, ainda, a evolução do contingente urbano do estado e, por fim, apresentam-se reflexões a partir dos levantamentos realizados.

**Palavras-chave:** Bahia. Dinâmica demográfica. Porte populacional. Dinâmica urbana.

## Abstract

*The proposition of this article arose from the need to get a better understanding about the recent urban dynamics in Bahia. In an attempt to reach this objective, an analysis of the tendencies presented by its main municipalities in the last decades was performed in this text, focusing especially on their demographic dynamics. Similarly, some elements that could contribute for its understanding were investigated, observing their main functions in the state urban network. For that, we carried out a statistical investigation of the works dealing with them and, taking into account the data from the last demographic census, an evaluation about the tendencies of the population's concentration was presented. The evolution of the urban contingent of the state is also discussed and finally some reflections were made based on this research.*

**Keywords:** Bahia. Demographic dynamics. Population mien. Urban dynamics.

## ELEMENTOS PARA ANÁLISE DA DINÂMICA ESTADUAL

No século XX, a configuração da rede urbana da Bahia e o papel de suas cidades na dinâmica socio-econômica só observaram alterações mais expressivas em dois momentos históricos. O primeiro, mais remoto, esteve associado à abertura de estradas e ao uso crescente do modal rodoviário, em substituição às vias fluviais e ferroviárias como principais formas de deslocamento de pessoas e mercadorias. Essa transformação, iniciada nos anos 1930, fez com que alguns dos, até então, mais importantes centros urbanos do estado deixassem de ter relevância na articulação dos fluxos estaduais. Um dos exemplos emblemáticos dessa situação foi Cachoeira, cidade erguida nas bordas do caudaloso Rio Paraguaçu e que, como Santo Amaro e Nazaré, todas localizadas no Recôncavo baiano, possuía com Salvador intensa articulação comercial, marcada pelo ir e vir dos saveiros, pela Baía de Todos os Santos, que abasteciam a capital baiana com alimentos e utensílios. Quando as estradas foram privilegiadas para o escoamento de mercadorias, essa cidade perdeu importância na articulação regional e, conseqüentemente, vigor urbano.

Uma avaliação interessante dessa situação pode ser encontrada em um trabalho de Milton Santos, originalmente de 1959, sobre a rede urbana do Recôncavo. Nele, o autor reconhece que essa mudança constituiu-se num verdadeiro “golpe” sobre as principais capitais da região, ainda que suas conseqüências só fossem percebidas algum tempo depois. Para Santos (1998, p. 81), “O início da era do caminhão [...] é uma daquelas causas cujo efeito se preparava, mas seria somente no decênio seguinte que tal situação iria se afirmar, com a conclusão da estrada BR-5 [...] sem falar nas rodovias que demandavam o sertão [...]”. E complementa, afirmando que tal advento levou outras áreas, mais distantes dos

rios e do mar, a alcançarem alguma dinamização: “Se não fossem os caminhões, talvez tal cultura [a produção alimentar] não se pudesse desenvolver em zonas distantes dos rios e rias, e por isso incapazes de utilizar o transporte tradicional, por via d’água” (SANTOS, 1998, p. 81-82).

### **Foi nesse contexto que o processo de urbanização da Bahia começou a tomar corpo, com a consolidação dos centros médios**

O segundo momento ocorreu quando da alteração do papel da Bahia no processo

de industrialização nacional: de uma posição altamente dependente à de produtora de bens intermediários. Embora a descoberta de petróleo no Recôncavo, nos anos 1950, tenha sido um fator que favoreceu a mudança, esta começou a ser construída de forma mais efetiva na década de 1960, por conta de um conjunto de fatores, fundamentalmente de origem extraestadual. Entre esses, destacam-se as políticas nacionais de industrialização e de integração dos mercados<sup>1</sup>, entre si vinculadas; a abertura da rodovia federal Rio–Bahia (BR-116); o projeto de desenvolvimento econômico regional levado a cabo pela Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene); e determinados interesses das elites estaduais, na linha da associação a capitais nacionais e mesmo internacionais, os quais, conforme Moreira (1979), aportavam na região nordestina, principalmente, em obediência às estratégias corporativas de expansão. Concorreu também para a referida mudança a localização estratégica da Bahia, sobretudo em relação à Região Sudeste e aos demais estados nordestinos. Todos esses processos

<sup>1</sup> As políticas nacionais de industrialização e de integração dos mercados regionais, desencadeadas a partir dos anos 1930 e com efeitos perceptíveis já nos anos 1940, correspondem, rigorosamente, a dois fenômenos distintos, porém intimamente associados. Capitaneado pelo Estado central, o projeto de industrialização nacional revelou-se, nas suas primeiras décadas, espacialmente seletivo, concentrando-se no Centro-Sul do país, São Paulo à frente. Já o processo de integração dos mercados deu-se, inicialmente, pela lógica férrea da livre circulação de mercadorias, com papel de destaque para a implantação das rodovias, e requereu para tanto a dissolução das diversas economias regionais, relativamente protegidas umas das outras por barreiras tarifárias estaduais, num mercado unificado, de âmbito nacional. Isto precedeu uma outra etapa da integração nacional, agora lastreada na esfera produtiva, de que seria exemplo conspicuo o regime de inversões de capitais no Nordeste, patrocinado pela Sudene. Sobre ambas as temáticas, consulte-se, entre outros, Guimarães Neto (1989) e Oliveira (1993; 1995).

resultaram na reorganização e redefinição funcional de Salvador e dos municípios do seu entorno, bem como daqueles do próprio Recôncavo, de modo geral. Igualmente contribuíram para o intenso crescimento de diversas cidades e a elevação dos níveis de urbanização do estado.

Foi nesse contexto que o processo de urbanização da Bahia começou a tomar corpo, com a consolidação dos centros médios. Por isso mesmo, principalmente a partir do final dos anos 1970, foi que despontaram estudos mais consistentes sobre sua rede urbana. Desenvolvidos por órgãos acadêmicos e governamentais, bem como instituições de pesquisa, esses trabalhos ora observavam os processos urbanos tendo como foco a Bahia integralmente, ora os tratavam considerando algum recorte regional, uma perspectiva que, aliás, se tornou prevacente nas décadas mais recentes. Em outros termos, além das análises voltadas à compreensão da articulação e hierarquia das regiões definidas, por exemplo, pelas secretarias estaduais de educação e saúde — e que atendiam, portanto, a necessidades específicas, vale dizer, setoriais —, havia outras, dirigidas à apreensão das lógicas da rede urbana, que tomavam como ponto de partida as distintas regionalizações adotadas pela Secretaria do Planejamento ao longo do tempo: inicialmente, as Regiões Administrativas, oficializadas em 1966 e alteradas nos anos 1970; posteriormente, as Regiões Econômicas, instituídas nos anos 1990; e, mais recentemente, os Territórios de Identidade, sancionados em 2007.

Além disso, cabe observar que, embora as questões urbanas representem um tema recorrente, nem sempre a rede urbana e sua dinâmica constituem propriamente os objetos centrais de análise. Muitas vezes estudam-se fatos sociais e econômicos, os quais concorrem, subsidiariamente, para a compreensão das relações entre as cidades. Nas últimas décadas, um dos estudos que se fez exceção a essa regra mais geral foi *Urbanização e Metropolização no Estado da Bahia: Evolução e Dinâmica*. Para realizá-lo, Silva, Leão e Silva (1989), tendo como propósito analisar as relações entre Salvador e as demais cidades e

regiões baianas, utilizaram informações históricas, geográficas e bases de dados estatísticos. Entre as referências conceituais e metodológicas desse trabalho destacaram-se Pred (1979 apud SILVA; LEÃO; SILVA, 1989), com a noção de sistema urbano, e Christaller (1933 apud SILVA; LEÃO; SILVA, 1989), com a teoria das localidades centrais. Seguindo as ideias desses estudiosos, especificamente para entender a organização da rede urbana da Bahia e estabelecer a hierarquia e relação entre suas cidades, realizou-se uma avaliação balizada, sobretudo, nos seguintes aspectos: necessidade de controle do espaço; expansão das linhas de transporte e comunicação; distribuição e perfil das atividades econômicas.

A análise da rede urbana empreendida pelos autores adotou a seguinte periodização: 1500-1930 e 1931-1985. Em relação a este último período, há alguns pontos a sublinhar. O primeiro é a afirmação de que as transformações da economia baiana foram em muito decorrentes de ações do governo federal. Com isso, houve alteração gradual do perfil produtivo do estado, implicando reorganização no seu sistema urbano-regional e formação da base para a construção de uma economia e uma sociedade relativamente diferenciadas dos modelos anteriores, ambas de corte urbano-industrial.

O segundo diz respeito à distribuição espacial da economia. Na avaliação de Silva e Silva (1989), autores dessa etapa do referido estudo, a participação da Bahia nesse modelo produtivo trouxe benefícios a alguns espaços, ao mesmo tempo em que foi portadora de crise para outros. Em relação àqueles que observaram vantagens, ressaltaram-se os estímulos oferecidos a determinados setores produtivos e o adensamento de relações econômicas, sociais, culturais etc., situação possibilitada pela abertura e a ampliação das vias de circulação, as quais “[...] surgem quase como corredores de crescimento econômico urbano-regional e com áreas declinantes ou estagnadas correspondendo a espaços com menor acessibilidade e com crise nas atividades produtivas” (SILVA; SILVA, 1989, p. 243). Em outros termos, maiores níveis de crescimento

foram constatados nos municípios que estavam ao longo das grandes vias de integração nacional, com destaque para Salvador, Feira de Santana, Vitória da Conquista, Irecê e Barreiras, além do bipolo Ilhéus–Itabuna e do eixo Eunápolis–Itamaraju. De outro modo, revelaram-se como áreas estagnadas as seguintes: porções do “velho Recôncavo”, onde houve redução do setor agrícola; regiões da Chapada Diamantina, como Andaraí, Lençóis e Mucugê, pela exaustão dos recursos naturais; e áreas do nordeste baiano, encravadas no semiárido.

Um terceiro ponto diz respeito ao descompasso quanto ao porte das cidades baianas. Em 1960, Salvador possuía mais de 500 mil habitantes, porém nenhuma outra cidade do estado contava sequer com 100 mil moradores. Ao mesmo tempo, impressionantes 85,0% delas registravam 5 mil residentes ou menos que isso. Dez anos depois, em 1970, Feira de Santana constituía-se no primeiro centro urbano, além da capital, a ultrapassar os 100 mil moradores, e mais cinco sedes detinham entre 50.001 e 100 mil residentes. Já em 1980, Itabuna e Vitória da Conquista também passaram a contar, cada uma, com mais de 100 mil habitantes. Nesse mesmo ano, Salvador possuía 1.491.642 residentes, ao passo que havia declinado o percentual de cidades do estado com até 5 mil habitantes, passando para 62,5%.

O quarto item a ser salientado relaciona-se à metropolização. A Região Metropolitana de Salvador (RMS)<sup>2</sup> foi o principal *locus* da moderna industrialização baiana, tendo sido necessário, contudo, prepará-la para esse processo. Desse modo, a partir de meados dos anos 1960, Salvador experimentou uma série de transformações

**A capital do estado logrou ampliar seu papel de ofertante de bens e serviços de grande alcance na Bahia, mantendo fortes as posições hierárquicas de comando na sua região de influência direta**

que contribuíram decisivamente para sua constituição como metrópole. Por conta dos interesses do Estado (nas esferas federal, estadual e municipal) e dos grandes agentes econômicos, foram

implementadas medidas que viabilizaram tanto alterações na sua estrutura quanto na sua forma de integração com outros municípios do estado, especialmente aqueles que viriam a compor a futura RMS. Exemplificam tais

medidas a abertura das avenidas e vias ligando Salvador a outros espaços; a relativa adequação dos sistemas de transporte e comunicação, bem como da infraestrutura; e a criação e instalação de loteamentos em diferentes partes da cidade e da região. Associando-se a esses eventos, ocorreu a criação de órgãos administrativos e estruturas produtivas, direta ou indiretamente vinculados a Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras) e à Companhia Hidrelétrica do São Francisco (Chesf), assim como daqueles empreendimentos incentivados pelo Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e pela Sudene. Destacam-se, nesse período, as implantações do Centro Industrial de Aratu (CIA) e do Complexo Petroquímico de Camaçari (Copec).

Tudo isto resultou na reorganização urbana e no redirecionamento dos vetores de crescimento da cidade e da própria RMS, de tal modo que, para Silva (1994, p. 241), “Estrategicamente, Salvador é, então, induzida a se transformar em um pólo de crescimento de expressão nacional, de que o projeto petroquímico de Camaçari é o melhor exemplo”. Assim, não obstante a integração aos mercados regional e nacional no âmbito dos transportes e das comunicações ter feito com que Salvador perdesse importância relativa na intermediação comercial das cidades baianas com os mercados externos, a capital do estado logrou ampliar seu papel de ofertante de bens e serviços de grande alcance na Bahia, mantendo fortes as posições hierárquicas de comando na sua região de influência direta.

<sup>2</sup> A exemplo de outras regiões metropolitanas do país, a RMS foi formalmente instituída em 1973. No entanto, processos anteriormente iniciados, e ainda em franco desenvolvimento, haviam já delineado os municípios que viriam a integrar aquela região.

Nessa mesma linha de abordagem, outro estudo relevante é *Cidades da Bahia*, elaborado por pesquisadores da SEI, com o objetivo de empreender uma discussão sobre a relação entre os movimentos econômicos e a rede urbana, verificando como as instâncias econômicas utilizam o espaço para seu melhor desempenho. Nesse trabalho, que teve como objetos as principais sedes municipais do estado — selecionadas de acordo com cinco tipos de fluxos sociais e demográficos<sup>3</sup>, obtidos entre 1991 e 1997 —, encontra-se uma análise relativamente ampla do papel dos núcleos urbanos do estado. Nele também buscou-se elaborar determinado Índice do Produto Municipal (IPM) que possibilitasse tanto aferir a produção econômica em cada município quanto refletir a densidade espacial dos fluxos econômicos municipais, exprimindo em níveis hierárquicos a espacialização da produção (SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA, 1997).

Com isso, identificaram-se as 28 cidades mais importantes na rede estadual, sendo estas classificadas em dois níveis hierárquicos. No primeiro, que configurava a rede urbana principal da Bahia, havia dez<sup>4</sup>: Salvador, Feira de Santana, Itabuna, Camaçari, Vitória da Conquista, Ilhéus, Paulo Afonso, Juazeiro, Alagoinhas e Barreiras. No segundo, as 18 sedes<sup>5</sup> restantes formavam dois distintos agrupamentos cujas densidades urbana e econômica apresentavam diferenciações. No primeiro deles estavam Jequié, Santo Antônio de Jesus, Teixeira de Freitas, Eunápolis, Itapetinga, Santo Amaro, Valença, Porto Seguro, Cruz das Almas e Itamaraju. Secundariamente, no chamado “miolo do estado”, o semiárido, havia oito

cidades: Guanambi, Jacobina, Senhor do Bonfim, Serrinha, Brumado, Irecê, Bom Jesus da Lapa e Itaberaba. Num terceiro nível encontravam-se as demais 387 sedes municipais de então, que possuíam menor importância para a configuração da rede urbana estadual e que podiam ser encontradas de forma dispersa no território ou conformando manchas de baixa densidade econômica. Vale lembrar que, em maior ou menor medida, tais cidades sempre estiveram associadas a outras, estas sim verdadeiras componentes das redes primária e secundária.

Posteriormente, Porto (2003) elaborou *Desenvolvimento e território na Bahia*, com o propósito de subsidiar a intervenção do governo estadual na rede urbana, potencializando o desempenho das funções dos seus principais centros. Para tanto, atualizou parte dos dados compilados em *Cidades da Bahia* e analisou alguns indicadores produzidos pela SEI<sup>6</sup> para o conjunto daqueles mesmos 28 municípios mais importantes do estado. Como resultado desse levantamento, e diferenciando-se relativamente do estudo anterior, identificou cinco aglomerações urbanas, definidas de acordo com suas funções: *Salvador-metrópole*, constituída por Salvador, Lauro de Freitas, Simões Filho, Vera Cruz e Itaparica; *cidades comerciais de porte interestadual*, região formada por Teixeira de Freitas, Eunápolis, Itabuna, Santo Antônio de Jesus, Vitória da Conquista, Jequié, Feira de Santana, Barreiras e Juazeiro; *cidades comerciais de abrangência local*, área representada por Itapetinga, Irecê, Jacobina, Serrinha, Senhor do Bonfim, Brumado, Guanambi, Bom Jesus da Lapa, Cruz das Almas, Itaberaba e Itamaraju; *cidades especiais*<sup>7</sup>, grupo composto por

<sup>3</sup> Consideraram-se as seguintes informações: depósitos bancários, ligações telefônicas, salários pagos pelo governo da Bahia e benefícios pagos pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), população das sedes dos municípios baianos e consumo de energia elétrica.

<sup>4</sup> Essas 18 cidades concentravam, em conjunto, quase 50,0% da população urbana; 94,0% das unidades de ensino superior; 75,0% dos médicos; 60,0% dos dentistas, e sediava 90,0% das emissoras de televisão aberta da Bahia (SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA, 1997).

<sup>5</sup> Esse grupo era responsável por apenas 4,0% dos depósitos bancários e 5,0% da produção, além de contar com apenas 7,0% dos médicos e 8,0% dos dentistas do estado (SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA, 1997).

<sup>6</sup> Especificamente, o Índice de Desenvolvimento Econômico (IDE), o Índice de Desenvolvimento Social (IDS), o Índice Geral de Desenvolvimento Socioeconômico (IGDS) — calculado a partir da média geométrica do IDE e do IDS — e o Produto Interno Bruto (PIB) municipal.

<sup>7</sup> Camaçari e Alagoinhas foram consideradas *cidades especiais* pelo fato de que sua base de sustentação econômica é de cunho eminentemente industrial. Santo Amaro, considerada área de zona industrial, foi também assim classificada por estar no limiar de uma região industrial de maior densidade. Do mesmo modo Paulo Afonso, por ter sido formada e funcionar hegemonicamente como cidade de apoio à geração de energia elétrica para toda a região Nordeste do país, configurando uma típica cidade institucional.

Camaçari, Alagoinhas, Santo Amaro e Paulo Afonso; e *idades do turismo*, com Porto Seguro, Valença e Ilhéus.

Esses dois últimos trabalhos, que utilizaram uma base de dados mais ampla e sofisticada, confirmaram algumas das tendências outrora já identificadas por Silva, Leão e Silva (1989). Com relação àquelas cidades que teriam sido beneficiadas pela já mencionada política nacional de integração dos mercados, verifica-se que, tal como dito pelos aludidos autores, Salvador permaneceu com ampla primazia no sistema urbano do estado. Quanto a Feira de Santana, Vitória da Conquista, Barreiras e o bipolo Itabuna-Ilhéus, mantiveram ou ampliaram sua relevância na rede estadual. Contudo, como as análises desses dois últimos estudos revelaram, por conta de políticas governamentais, ações de agentes privados ou de crescimento da participação de determinados setores econômicos, outros centros urbanos se consolidaram como polos regionais, ampliando sua participação na articulação dos fluxos demográficos ou econômicos da Bahia. Exemplo disso são as cidades de Juazeiro, onde ocorreu a expansão da fruticultura irrigada destinada à exportação, e aquelas, como é o caso de Porto Seguro, onde houve o desenvolvimento das atividades turísticas.

Mais recentemente, outras duas publicações, também produzidas por pesquisadores da SEI e que tiveram por objeto aspectos demográficos, puderam contribuir para o entendimento da dinâmica urbana estadual. São elas *Dinâmica Socio-Demográfica da Bahia: 1980–2000* e *Panorama da Migração dos Municípios Baianos em 1995–2000*. Na primeira delas, Dias (2003) verificou que, em 2000, os maiores contingentes populacionais totais eram os de Salvador, com cerca de 2 milhões de habitantes; Feira de Santana, com 480.949 moradores; e os municípios de Vitória da Conquista,

Ilhéus, Itabuna, Juazeiro, Camaçari, Jequié, Barreiras, Alagoinhas, Lauro de Freitas e Teixeira de Freitas, que contavam, cada um, com populações entre 100 mil e 265 mil habitantes. Contudo, mais

**Por conta de políticas governamentais, ações de agentes privados ou de crescimento da participação de determinados setores econômicos, outros centros urbanos se consolidaram como polos regionais**

especificamente em decorrência dos novos processos em curso, a exemplo da expansão de Salvador para seu vetor norte e da ampliação da dinâmica associada ao cultivo da soja no oeste baiano, sobressaíram-se como os de maiores níveis de crescimento em 1991–2000 apenas os metropolitanos Lauro de Freitas e Camaçari, além de Barreiras. Tratando dos níveis de urbanização nesse último ano, a autora chamou a atenção para a necessidade de cuidado ao analisar tal indicador para os municípios da Bahia, uma vez que, corriqueiramente, eles são associados à ampliação de oferta de serviços e infraestruturas. Isso porque elevados níveis foram obtidos em áreas com ampla complexidade urbana, caso de Salvador. Mas também, um tanto paradoxalmente, em Itaparica, Madre de Deus, Santa Inês e Saubara, todos com menos de 20 mil moradores, cada, e reduzidas funções urbanas.

A segunda publicação teve como foco o fenômeno migratório, entendido como resultado direto de um conjunto de processos sociais. Evidenciou-se que a imigração foi mais significativa nos municípios que, de acordo com os demais trabalhos já citados, consolidaram, progressivamente, sua importância na rede estadual: Salvador, Feira de Santana, Porto Seguro, Barreiras, Lauro de Freitas, Camaçari, Vitória da Conquista, Juazeiro, Itabuna e Teixeira de Freitas. Seguiu-se a esse grupo, então, um outro, composto por unidades de porte elevado, mas também por municípios como Dias D'Ávila, Mucuri, Santa Cruz de Cabrália e Poções, que não possuíam maior expressividade em termos populacionais, mas onde se verificou a implantação de novas atividades produtivas que, de forma ge-

ral, exigiam mão de obra pouco qualificada (PINHO, 2007; DIAS, 2007).

Porém, parte desses municípios mais dinâmicos, tanto em termos econômicos quanto demográficos, registrou emigração intensa.

Esse foi o caso de Salvador, Feira de Santana, Itabuna, Vitória da Conquista, Teixeira de Freitas e Barreiras, assim como Alagoinhas, Porto Seguro e Camaçari, que se sobressaíram, ainda que com

menor expressividade, na articulação da dinâmica estadual (PINHO, 2007). Desse modo, analisando-se os saldos migratórios, confirmou-se que Juazeiro, Lauro de Freitas e Camaçari, municípios com elevada importância na dinâmica socioeconômica da Bahia, figuravam entre aqueles que possuíam os maiores saldos. Paradoxalmente, participavam desse grupo unidades de porte reduzido e cuja vida produtiva fundamentava-se em atividades extrativas ou agropecuárias. Exemplos disso foram Lapão, Nova Viçosa e Serra do Ramalho (DIAS, 2007). Emprestando maior complexidade à compreensão desse fenômeno, verificou-se ainda que, entre os municípios que registraram os menores saldos migratórios em 1995-2000, apresentando valores negativos, havia alguns que eram essenciais para o entendimento e a articulação da dinâmica urbano-regional estadual, tal como Alagoinhas, Paulo Afonso, Teixeira de Freitas, Feira de Santana, Vitória da Conquista, Ilhéus, Itabuna e mesmo Salvador.

Esse conjunto de trabalhos aponta para o fato de que, ainda que novos polos tenham despontado, as principais unidades municipais do estado, ou seja, aquelas com papel predominante na rede, permanecem as mesmas há muito, como era de se esperar. Tal papel está inegavelmente associado aos seus respectivos tamanhos demográficos, mas também às funções que exercem na articulação e fixação dos fluxos econômicos, de pessoas e mercadorias. A proposta que norteia este trabalho, portanto, é a de realizar uma avaliação das tendên-

**Ainda que novos polos tenham despontado, as principais unidades municipais do estado, ou seja, aquelas com papel predominante na rede, permanecem as mesmas há muito**

cias que tais unidades apresentaram nas últimas décadas. No que tange à dinâmica demográfica, busca-se levantar elementos que contribuam para entendê-la. Para tanto, após este primeiro tópico,

apresenta-se uma avaliação das principais tendências de distribuição da população baiana, indicando-se as relações entre o porte e a importância dos municípios no estado. Adicionalmente, realiza-se uma breve análise

das tendências de crescimento demográfico e da dinâmica urbana na Bahia. Por fim, apresentam-se reflexões a partir dos levantamentos realizados.

## **TENDÊNCIAS DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS NA POPULAÇÃO BAIANA E RITMOS DE CRESCIMENTO**

O estudo da dinâmica urbana não pode prescindir de uma abordagem das questões demográficas. Isso porque estas, incontestavelmente, ao mesmo tempo em que se apresentam como um reflexo de processos sociais de maior envergadura, repercutem em outros tantos. Com essa perspectiva e entendendo-se que, embora haja especificidades associadas ao local onde ocorrem, de modo geral tais processos, sobretudo os engendrados pelos agentes dominantes, difundem-se em todos os lugares e, em maior ou menor escala, influenciam as práticas cotidianas e a reprodução social. Desse modo, cabe avaliar a relação entre as tendências de distribuição da população na Bahia, observando as peculiaridades desse movimento no seu espaço interno.

Considerando-se o período 1970–2010, verificou-se para a Bahia, a exemplo do ocorrido em âmbito nacional, avanço do grau de urbanização, redução dos níveis de fecundidade e arrefecimento dos ritmos de crescimento da população. Tais fenômenos já se anunciavam desde o início do período em pauta e, em 2010, estavam presentes na maioria



de suas unidades municipais. Todavia, da mesma forma como esses processos ocorreram na Bahia de um modo mais lento — de acordo com a comparação entre dados estaduais e nacionais —, evidenciou-se, também, que tais processos foram inicialmente percebidos nos municípios onde a urbanização estava justamente mais consolidada e os níveis de escolaridade e renda eram mais elevados. Ou seja, a velocidade com a qual os eventos demográficos aconteceram nas múltiplas porções do espaço baiano revelou-se heterogênea. No entanto, com as exceções de praxe, as tendências demográficas consolidadas no Brasil e na Bahia estavam, em 2000, disseminadas em seus respectivos territórios. Mesmo onde havia baixa dinâmica socioeconômica, onde a população estava mais vinculada ao modo de vida rural, verificaram-se, por exemplo, alterações nas componentes demográficas, com destaque para o envelhecimento populacional e o declínio dos níveis de fecundidade (SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA, 2003).

Avaliando-se o volume demográfico do estado entre 1970 e 2010, observaram-se ampliações sucessivas. Em 1970, quando o modelo urbano-industrial começava a se consolidar na Bahia, esta detinha 7.493.437 habitantes. Em 1980, chegava a 9.454.346 residentes e, em 1991, alcançava algo em torno de 12 milhões de habitantes. No ano 2000, contava com 13.070.250 pessoas vivendo no seu território. Dados do Censo Demográfico de 2010 revelaram que seu contingente chegou a 14.021.432 residentes. Essa ampliação populacional, contudo, não implicou alteração mais significativa em sua importância no Nordeste. Em 1991, a Bahia detinha 27,9% dos nordestinos; em 2000, 27,4%; em 2010, 26,4%. Do mesmo modo, ainda que a Bahia permanecesse como um dos estados mais populosos do Brasil, experimentou declínio discreto na

**Ainda que a Bahia permanecesse como um dos estados mais populosos do Brasil, experimentou declínio discreto na participação da sua população no total nacional: em 1991, representava 8,1% desse conjunto, passando a 7,7% em 2000, e a 7,4% em 2010**

participação da sua população no total nacional: em 1991, representava 8,1% desse conjunto, passando a 7,7% em 2000, e a 7,4% em 2010.

Neste ponto do trabalho, o propósito é verificar como os moradores da Bahia estão distribuídos entre os seus atuais 417 municípios, a maioria destes localizada no semiárido, destacando-se os com maior porte populacional e as tendências da participação de cada um deles no estado. Apresentam-se, além disso, considerações sobre os ritmos de crescimento dessas aglomerações.

#### **Porte e participação da população municipal no estado**

A história revela que os habitantes da Bahia nunca se distribuíram de maneira uniforme em seu território, rigorosamente. Pelo contrário, sempre estiveram concentrados em pontos determinados e esparsos, predominantemente na sua zona costeira. Salvador, não só pelo fato de ser a capital, mas também por sua localização estratégica em relação ao *hinterland* estadual, ao restante do país e ao exterior, sempre foi a mais importante aglomeração baiana. Como já apontado por Silva, Leão e Silva (1989), em diferentes contextos essa posição de Salvador possibilitou crescimento econômico e populacional contínuo, firmando-a como o mais dinâmico centro urbano da Bahia e um dos mais importantes do Nordeste. A passagem do modelo agroexportador para o urbano-industrial, que apresentou, na Bahia, as primeiras consequências significativas em 1970, consolidou essa condição. Afinal, foi na área metropolitana encabeçada pela capital que mais claramente se observaram as repercussões desses eventos, fato associado aos vultosos investimentos nela realizados.

Tal situação é revelada, entre outros aspectos, pela discrepância entre o tamanho populacional

de Salvador e o dos demais municípios do estado, já discutida, por sinal, por Silva e Silva (1989). Em 1970, enquanto a capital possuía mais de 1 milhão de habitantes, cerca de 80,0% dos municípios baianos contavam com menos de 5 mil moradores, cada. Evidenciando ainda mais essa disparidade, constatava-se que Feira de Santana, segundo maior contingente estadual, registrava 187.290 residentes, correspondendo a 2,5% do total estadual. Nesse mesmo ano, mais quatro municípios — Vitória da Conquista, Ilhéus, Itabuna e Jequié — contavam, cada um, com mais de 100 mil moradores. Estas últimas cinco unidades, somadas representavam 8,5% da população estadual, participação inferior à de Salvador, 13,4% do mesmo total. Enfim, para aquele ano, o conjunto dos municípios com mais

de 100 mil habitantes, cada, reunia 1.640.924 pessoas, representando 21,9% do contingente baiano (Tabela 1).

Porém, em 1980, o referido conjunto já representava 27,4% do total estadual, e somente Salvador respondia por 15,9% dele. Além daqueles municípios que já se encontravam nessa posição em 1970, incorporavam-se a esse grupo Juazeiro e Alagoinhas. Nessas condições, oito municípios contavam, então, com 2.586.141 habitantes (Tabela 1).

Desse modo, verifica-se que as grandes intervenções estatais na Bahia, viabilizadas, sobretudo, pelo sistema de incentivos fiscais e financeiros gerido pela Sudene, contribuíram para a reorganização da sua população, com destaque para o adensamento na RMS. Em 1970, Camaçari, por exemplo,

**Tabela 1**  
População total e participação relativa dos municípios com mais de 100 mil habitantes em 2010 (1)  
Bahia – 1970/2010

Municípios	População absoluta					Participação relativa				
	1970	1980	1991	2000	2010	1970	1980	1991	2000	2010
Salvador	1.007.195	1.502.013	2.075.273	2.443.107	2.676.606	13,4	15,9	17,5	18,7	19,1
Feira de Santana	187.290	291.506	406.447	480.949	556.756	2,5	3,1	3,4	3,7	4,0
Vitória da Conquista	125.573	170.619	225.091	262.494	306.374	1,7	1,8	1,9	2,0	2,2
Camaçari	33.273	89.164	113.639	161.727	242.984	0,4	0,9	1,0	1,2	1,7
Itabuna	112.721	153.339	185.277	196.675	204.710	1,5	1,6	1,6	1,5	1,5
Juazeiro	61.648	118.175	128.767	174.567	197.984	0,8	1,2	1,1	1,3	1,4
Ilhéus	107.971	131.456	223.750	222.127	184.231	1,4	1,4	1,9	1,7	1,3
Lauro de Freitas	10.007	35.431	69.270	113.543	163.414	0,1	0,4	0,6	0,9	1,2
Jequié	100.174	116.867	144.772	147.202	151.921	1,3	1,2	1,2	1,1	1,1
Alagoinhas	77.963	102.166	116.894	130.095	142.160	1,0	1,1	1,0	1,0	
Teixeira de Freitas	-	-	85.547	107.486	138.491	-	-	0,7	0,8	1,0
Barreiras	20.864	41.454	92.640	112.917	137.428	0,3	0,4	0,8	0,9	1,0
Porto Seguro	33.108	46.300	34.661	95.721	126.770	0,4	0,5	0,3	0,7	0,9
Simões Filho	22.019	43.571	72.526	94.066	118.020	0,3	0,5	0,6	0,7	0,8
Paulo Afonso	46.126	71.137	86.619	96.499	108.419	0,6	0,8	0,7	0,7	0,8
Eunápolis	-	48.748	70.545	84.120	100.246	-	0,5	0,6	0,6	0,7
População dos municípios com mais de 100 mil hab.	1.640.924	2.586.141	3.619.910	4.552.889	5.556.514	21,9	27,4	30,5	34,8	39,6
Total de municípios da Bahia com mais de 100 mil hab.	6	8	9	12	16	1,8	2,4	2,2	2,9	3,8
População total da Bahia	7.493.437	9.454.346	11.867.991	13.070.250	14.021.432	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Total de municípios da Bahia	336	336	415	415	417	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: IBGE – Censos Demográficos de 1970, 1980, 1991, 2000 e 2010.

Elaboração: Coordenação de Pesquisas Sociais (Copes) / Diretoria de Pesquisas (Dipeq) / Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI), 2011

Nota: Estão assinaladas as populações inferiores a 100 mil habitantes.

(1) Os dados utilizados para 2010 dizem respeito aos primeiros resultados do Censo publicados pelo IBGE, em 29 de novembro de 2010.

inserido nessa região, contava com pouco mais de 33 mil moradores, correspondendo a 0,4% do total do estado. E Juazeiro e Barreiras, espaços não-metropolitanos, detinham, respectivamente, 61.648 e 20.864 habitantes. No decorrer dessa década, estes dois últimos municípios receberam incentivos federais. O primeiro, especialmente para incrementar as áreas de irrigação, e o segundo, por conta da política nacional de expansão da fronteira agrícola no Brasil central. Enquanto isso, em relação ao município de Camaçari, implantaram-se o Copec e a BA-099 — via que permitiu sua articulação com o centro de Salvador. Como consequência direta de todos esses eventos, ocorreu um significativo e acelerado crescimento de suas populações, de modo geral impulsionado por imigrantes cujo perfil sócio-ocupacional era distinto daquele dos que lá residiam. Em 1980, Juazeiro chegava a 118.175 habitantes, enquanto Barreiras quase dobrava seu contingente, registrando 41.454 pessoas. Para esses dois municípios dirigiam-se, então e principalmente, pessoas que buscavam inserir-se em atividades agrícolas. Já Camaçari, que obtinha acréscimo de 55.891 moradores e passava a contar com 89.164 habitantes, era alvo da chegada de trabalhadores ligados à construção civil e à prestação de serviços, em maior ou menor medida (DIAS, 2007).

Entre 1980 e 1991, houve generalizado ganho demográfico nos municípios que já detinham destacados volumes. Salvador ampliou sua população em cerca de 570 mil pessoas e apresentava, no final desse período, 2.075.273 residentes, mantendo-se, portanto, numa posição de ampla superioridade demográfica em relação a Feira de Santana, então com 406.447 moradores. Vale ressaltar que este último município, segundo mais importante do estado, configura-se como verdadeiro centro regional, aliás, um dos mais relevantes no Nordeste,

**As consequências diretas do modelo de desenvolvimento urbano-industrial dominante no estado fizeram com que alguns centros, historicamente com um papel mais restrito na dinâmica estadual, ampliassem seu significado**

pelo seu papel na redistribuição de mercadorias. Também cabe pontuar que os portes populacionais de Vitória da Conquista, no sudoeste, e de Itabuna e Ilhéus, ambos no sul baiano, podem ser associados a antigas centralidades, seja na condição de produtores de bens e serviços, seja por realizarem articulações entre centros com diferentes características sociodemográficas, ou por ambas as razões. Esse grupo, ainda que não observasse grande ampliação da sua participação no total estadual, seguiu aumentando sua população (Tabela 1).

De modo semelhante, Alagoinhas, situada entre o litoral norte e o semiárido, possui uma centralidade associada ao passado, mesmo que não tão remoto. Assim, ainda que tenha diminuído seu raio de influência quando o modal rodoviário passou a predominar sobre o ferroviário, manteve relevância na articulação regional, atingindo, em 1991, a marca dos 116.894 habitantes. Isso pode ser atribuído, fundamentalmente, ao fato de possuir uma infraestrutura significativamente mais consolidada e diversificada do que a dos municípios situados nas áreas circunvizinhas, nas quais se desenvolviam atividades relacionadas à produção de petróleo e à silvicultura. Com isso passou a desempenhar, também, a função de cidade-dormitório, atendendo a parte dos trabalhadores, vinculados às atividades mencionadas, e a suas famílias.

Em perspectiva de médio e longo prazos, as consequências diretas do modelo de desenvolvimento urbano-industrial dominante no estado fizeram com que alguns centros, historicamente com um papel mais restrito na dinâmica estadual, ampliassem seu significado, ao que se associou uma maior importância quanto ao porte demográfico (SILVA; SILVA, 1989; SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA, 1997). Entre eles destacam-se, como áreas que sofreram decisiva in-

tervenção estatal — além de Camaçari, Juazeiro e Barreiras —, Paulo Afonso, onde foi instalada, nos anos 1950, uma importante hidrelétrica, e Simões Filho, inserido na área do CIA. Contudo, as consequências indiretas desse processo logo se fizeram sentir em outros municípios, sendo proeminente o caso de Lauro de Freitas, contíguo a Salvador. Nele prevaleciam, até 1970 — antes, portanto, da criação da própria RMS —, dinâmicas associadas ao mundo rural. No entanto, o avanço da industrialização baiana se fez acompanhar de um intenso processo de especulação imobiliária na capital, que passou a avançar sobre aquele município, então de baixa e rarefeita ocupação. Esse processo, que alcançou grande velocidade, resultou na atração, para Lauro de Freitas, de migrantes de diferentes pontos da região, pertencentes a distintos segmentos sociais. Em 1970, esse município possuía tão somente 10.007 habitantes. Em 1991, já eram 69.270 os seus moradores (Tabela 1).

O conjunto de dinâmicas acima mencionadas revelou, em 2000, como um dos seus resultados, a manutenção do crescimento de alguns dos mais antigos centros urbanos regionais baianos, indicando uma razoável estabilidade, mesmo diante de diferentes alterações sociais e econômicas. Esse foi o caso de Salvador, que agrupava 2.443.107 moradores, confirmando sua ampla soberania demográfica em relação aos demais municípios do estado. Tal avaliação aplica-se também, ainda que relativamente, a Feira de Santana — então com seus 480.949 habitantes e que, desde 1960, se apresenta como a segunda maior aglomeração estadual —, Vitória da Conquista, Itabuna, Jequié, Alagoinhas e Ilhéus, com a ressalva de que este último município contabilizou perda populacional e queda da sua participação no total estadual. Em 1991, Ilhéus detinha 223.750 habitantes, correspondendo a 1,9% da população baiana. Em 2000, contava com 222.127 residentes, e sua participação havia declinado para 1,7% (Tabela 1).

Também em 2000, verificou-se que os municípios nos quais se realizavam investimentos estatais e privados mais consistentes e que, muito provavelmente

por conta disso, vinham demonstrando, há algum tempo, alteração e ampliação do seu papel na dinâmica regional, registraram um significativo incremento populacional. Tal foi evidenciado em Juazeiro e Camaçari, que possuíam, cada um, mais de 100 mil residentes em 1991; e também em Lauro de Freitas, Barreiras e Teixeira de Freitas. Este último município, emancipado nos anos 1980 e situado ao longo da BR-101, no extremo sul do estado, havia experimentado, nos anos 1990, impactos socioeconômicos em virtude da implantação de complexos agroindustriais madeireiros de grande porte nas suas proximidades. Com isso, foi assumindo características de um centro urbano com crescente papel regional, atraindo, em alguma medida, demandas que até então se dirigiam a polos historicamente mais consolidados, como Itabuna e Ilhéus (SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA, 1997).

Nesse mesmo ano, o conjunto dos 12 municípios com mais de 100 mil habitantes, cada, representava 34,8% da população baiana. E Salvador, sozinha, respondia por 18,7% da mesma totalidade, o que evidenciava que a soma das populações dos demais 11 maiores municípios do estado sequer alcançava o patamar obtido pela sua capital. Todavia, inegavelmente, isso não lhes reduzia a importância na articulação dos fluxos estaduais, fato já assinalado em análises anteriores (SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA, 1997; PORTO, 2003).

No período 1991–2000, chamam a atenção os valores registrados em Porto Seguro<sup>8</sup>. Em 1991, quando contava com 34.661 residentes, apresentava uma infraestrutura urbana restrita e limitada à oferta de serviços. No entanto, é justamente nessa década que se impulsiona a apropriação do seu espaço para fins turísticos, tornando-o objeto de uma série de investimentos públicos e privados voltados, sobretudo, à

<sup>8</sup> Anteriormente, entre 1980 e 1991, a diminuição expressiva do contingente populacional de Porto Seguro relaciona-se à perda de parte do seu território para a formação de outro município. Especificamente para o ano de 1980, estima-se, pela agregação de setores censitários, que a população das áreas que compõem atualmente Porto Seguro fosse de 14.419 habitantes.

expansão desse setor, o que atraiu moradores de diferentes pontos da Bahia, e de outros estados e países. Porém, como sua estrutura urbana era, até então, frágil, isso contribuiu, também, para a fixação de novos moradores nas proximidades de Eunápolis, município do qual dista 60km. Desse modo, estabeleceu-se uma certa relação de complementaridade entre ambos os municípios: enquanto Eunápolis constituiu-se num centro capaz de oferecer serviços mais complexos aos seus habitantes e visitantes, inclusive os de Porto Seguro, este último funciona como centro voltado fundamentalmente ao turismo (SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA, 1997).

Em 2010, mais de 14 milhões de pessoas viviam na Bahia. Desse total, 5.556.514 indivíduos estavam nos 16 municípios que computavam, cada um, com mais de 100 mil residentes. A esse grupo que contava, em 2000, com 12 municípios, haviam-se agregado Porto Seguro, Simões Filho, Paulo Afonso e Eunápolis. Em outros termos, 39,6% dos moradores do estado concentravam-se em apenas 3,8% dos seus municípios (Tabela 1), sendo que somente Salvador, com 2.676.606 moradores, respondia por 19,1% desse total. Mas, pela primeira vez na história do estado, outro município registrava uma população acima de 500 mil habitantes. Afinal, como já anunciado por eventos econômicos, sociais e demográficos anteriores, Feira de Santana obtinha ampliação significativa de seu contingente e permanecia com o segundo maior porte demográfico, retendo 4,0% do total estadual. Ademais, Vitória da Conquista também registrava importante incremento populacional, passando a contar com 306.374 habitantes. Porém, o maior aumento absoluto de moradores verificava-se em Camaçari, que passava a ser o quarto município da Bahia em termos de população, com 81.257 residentes a mais do que o assinalado em 2000, uma posição que, entre 1970 e 2000, havia pertencido ora a Itabuna ora a Ilhéus. Este último município, por sinal, repetindo o ocorrido

no decênio anterior, continuava a ser o único entre os maiores do estado a diminuir sua população, desta feita com uma expressiva perda de 37.896 moradores.

**Em 2010, [...] 39,6% dos moradores do estado concentravam-se em apenas 3,8% dos seus municípios [...], sendo que somente Salvador, com 2.676.606 moradores, respondia por 19,1% desse total**

Privilegiando-se, por seu turno, a análise dos municípios da Bahia pela evolução do porte populacional, segundo agrupamentos específicos, constata-se a permanência, ao longo do tempo, de algumas importantes tendências. Considerando-se os três últimos censos demográficos, as unidades com populações mais elevadas anotaram, somadas, um discreto aumento. Em 1991, eram oito, correspondendo a 1,9% do total de municípios do estado. Em 2010, somavam 14, ou 3,4% dele. Ademais, comparando-se esse grupo com o composto por unidades com populações entre 50.001 e 100 mil moradores, evidencia-se que este último, mais numeroso, cresceu ainda menos. Em 1991, 24 municípios encontravam-se nessa categoria, representando 5,8% do total estadual. No último censo, eram 27, ou 6,5% desse total (Tabela 2). Por fim, agregando-se as duas categorias, verifica-se que o total dos municípios com populações entre 50.001 e 500 mil habitantes aumentou, sem grande ímpeto, todavia. Em 1991, eram 32 nessa condição, representando 7,7% do total estadual; em 2010, haviam passado para 41, ou 9,8% do referido total. Neste último ano, duas únicas unidades do estado, especificamente Salvador e Feira de Santana, correspondendo tão somente a 0,5% da totalidade dos municípios baianos, abarcavam assombrosos 23,1% do contingente estadual. Tais informações confirmam não apenas a manutenção da concentração espacial da população baiana, construída ao longo da sua história, como também a contínua ampliação da importância demográfica da capital em relação ao restante do estado (Tabelas 1 e 2).

Uma outra evidência é que as diversas mudanças ocorridas nas últimas décadas na Bahia apresentaram, como consequência, a manutenção de mais da metade de seus municípios com populações muito pequenas. Ainda que se observe, entre 1991 e 2010,

**Tabela 2**  
Quantidade absoluta e relativa de municípios segundo classes de tamanho da população (1)  
Bahia – 1991/2010

Classe de tamanho populacional	Quantidade de municípios			Participação relativa		
	1991	2000	2010	1991	2000	2010
Bahia	415	415	417	100,0	100,0	100,0
Mais de 500.001 hab.	1	1	2	0,2	0,2	0,5
Entre 50.001 e 500.000 hab.	32	37	41	7,7	8,9	9,8
Entre 100.001 e 500.000 hab.	8	11	14	1,9	2,7	3,4
Entre 50.001 e 100.000 hab.	24	26	27	5,8	6,3	6,5
Entre 20.001 e 50.000 hab.	122	124	126	29,4	29,9	30,2
Até 20.000 hab.	260	253	248	62,7	61,0	59,5
Entre 10.001 e 20.000 hab.	186	183	178	44,8	44,1	42,7
Entre 5.001 e 10.000 hab.	68	62	61	16,4	14,9	14,6
Até 5.000 hab.	6	8	9	1,4	1,9	2,2

Fonte: IBGE – Censos Demográficos de 1991, 2000 e 2010.

Elaboração: Coordenação de Pesquisas Sociais (Copes) / Diretoria de Pesquisas (Dipeq) / Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI), 2011  
(1) Os dados utilizados para 2010 dizem respeito aos primeiros resultados do Censo publicados pelo IBGE, em 29 de novembro de 2010.

relativa propensão de declínio nesse segmento, cerca de 60% dos municípios da Bahia possuía até 20 mil habitantes, durante todo esse período. Nessa categoria de municípios, a maioria deles encontrava-se na faixa entre 10.001 e 20 mil habitantes: em 1991, eram 44,8% do total; em 2000, 44,1%; por fim, em 2010, representavam 42,7% (Tabela 2).

### Tendência de crescimento das maiores populações municipais

Examinando-se as taxas de crescimento demográfico das unidades de maior tamanho populacional registrado em 2010, observa-se que oito delas apresentaram um patamar superior a 2,0% ao ano (a.a.), entre 1991 e 2000, o que sugere a existência de imigração líquida (SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA, 2003)<sup>9</sup>. Ademais, em 2000-2010, cinco registraram ritmos de crescimento acima desse valor (Tabela 3).

<sup>9</sup> Estudos realizados por técnicos da SEI permitiram-lhes estabelecer, como hipótese, que o crescimento vegetativo da Bahia e dos seus municípios estaria inserido numa faixa entre 1,00% e 1,99% a.a., para 1991-2000. Em decorrência disso, taxas de crescimento anual acima dos valores máximos da faixa denotariam imigração líquida, e aquelas abaixo dos valores mínimos, emigração líquida. Em relação ao presente artigo, como ainda inexistem dados que possibilitem estabelecer os atuais níveis de crescimento vegetativo, tomou-se tal hipótese como referência para análise de 2000-2010.

Considerando-se o primeiro desses períodos, três dos municípios que obtiveram os mais altos ritmos de crescimento localizavam-se na RMS: Camaçari, com

**Tabela 3**  
Taxas de crescimento demográfico dos municípios com mais de 100.000 habitantes em 2010 (1)  
Bahia – 1991/2010

Município	Taxa de crescimento geométrico (% a.a.)	
	1991-2000	2000-2010
Bahia	1,09	0,69
Camaçari	4,0	4,2
Lauro de Freitas	5,6	3,7
Porto Seguro	11,9	2,8
Teixeira de Freitas	2,6	2,6
Simões Filho	2,9	2,3
Eunápolis	2,0	1,8
Vitória da Conquista	1,7	1,6
Feira de Santana	1,9	1,5
Juazeiro	3,4	1,3
Paulo Afonso	1,2	1,2
Salvador	1,8	0,9
Alagoinhas	1,2	0,9
Barreiras	4,0	0,4
Itabuna	0,7	0,4
Jequié	0,2	0,3
Ilhéus	-0,1	-1,9

Fonte: IBGE – Censo Demográfico de 1991, 2000 e 2010.

Elaboração: Coordenação de Pesquisas Sociais (Copes) / Diretoria de Pesquisas (Dipeq) / Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI), 2011

(1) Os dados utilizados para 2010 dizem respeito aos primeiros resultados do Censo publicados pelo IBGE, em 29 de novembro de 2010.

4,0% a.a.; Lauro de Freitas, com 5,6% a.a.; e Simões Filho, com 2,9% ao ano. A velocidade do seu ganho demográfico, como alguns estudos sinalizaram, associa-se às intervenções voltadas à industrialização e a seus impactos na atração de mão de obra, na ampliação da demanda por serviços e por áreas de moradia, bem como por seus efeitos multiplicadores na atração de capitais e pessoas oriundas, sobretudo, das regiões baianas mais próximas a Salvador (PORTO, 2003). A situação de Lauro de Freitas é de fato *sui generis*, dado que, como anteriormente mencionado, sua população experimentou incremento como consequência indireta da industrialização, relacionando-se sobremaneira à apropriação do mercado imobiliário por agentes capitalistas que pretendiam atender tanto à demanda solvável quanto à não solvável (DIAS; VIDAL, 2009). Não por acaso, o município registrou, nesse período, um dos maiores saldos migratórios da Bahia (DIAS, 2007).

De 1991–2000 a 2000–2010, as taxas de crescimento anual de Lauro de Freitas e Simões Filho observaram retração, ao passo que a de Camaçari apresentou uma pequena elevação (Tabela 3). Neste último município, a taxa de 4,2% a.a. pode ser associada à instalação da Ford e às suas consequências no que diz respeito à atração de mão de obra. Também é possível relacionar esse nível de crescimento à sua consolidação como local de moradia de integrantes de distintos segmentos sociais. Desse modo, repetindo o que se verificou em 1980–2000 para Lauro de Freitas, do qual é limítrofe, Camaçari assistiu a conversão de condomínios originalmente destinados ao veraneio em local de moradia e a criação de novos empreendimentos residenciais<sup>10</sup>.

**Camaçari assistiu a conversão de condomínios originalmente destinados ao veraneio em local de moradia e a criação de novos empreendimentos residenciais**

Juazeiro, no nordeste baiano, e Barreiras, próximo à divisa da Bahia com Tocantins, apresentaram igualmente amplos níveis de crescimento em 1991–2000, respectivamente de 3,4% a.a. e 4,0% a.a., situação em muito vinculada aos processos engendrados pela prática da fruticultura irrigada, no primeiro deles, e à agricultura mecanizada, no segundo. Tais processos repercutiram, desde a sua implementação, na atração e fixação de trabalhadores que para lá se dirigiram com suas famílias. Porém, entre 2000 e 2010, nesses dois municípios, as taxas de crescimento situavam-se bem abaixo das registradas no período anterior. Juazeiro obteve 1,3% a.a., enquanto Barreiras registrou 0,4% ao ano. Diferentes fatores parecem ter contribuído para esse declínio. No caso de Juazeiro, torna-se provável que tenha ocorrido determinado processo de reorganização da população regional, uma vez que o vizinho município de Petrolina, em Pernambuco, com perfil produtivo similar, apresentou, entre 1991–2000 e 2000–2010, ampliação de suas taxas de crescimento. Sobre Barreiras, argumenta-se que essa retração vincula-se, em boa medida, à perda de parte de seu território — e da população nele residente — para a criação do município de Luís Eduardo Magalhães. Este, por sinal, registrou elevado ritmo de crescimento em 2000–2010. Sabendo-se, no novo município, da predominância de uma economia baseada na produção de grãos, boa parte dos trabalhadores de Barreiras pode ter para lá migrado.

Porto Seguro, no sul do estado, registrou 11,9% a.a., em 1991–2000, e 2,8% a.a., em 2000–2010. Desse modo, também apresentou declínio dos níveis de crescimento entre os dois períodos. Todavia, permaneceu na condição de receptor de migrantes, em função da expansão da atividade turística lá ocorrida, embora com menor intensidade nos ganhos. Teixeira de Freitas, situado no extremo sul baiano, apresentou uma taxa idêntica para os dois períodos, de 2,6% ao ano. Tal situação, como já ressaltada, associa-se

<sup>10</sup> Em relação às atividades da Ford, diferentemente do que ocorreu durante boa parte de operação do Copec, não se fornece transporte à maioria dos seus funcionários, notadamente àqueles dos níveis operacionais. Desse modo, aquela companhia, além de ter selecionado parte da sua mão de obra entre os que já residiam em Camaçari, provocou a necessidade de para lá migrar parte de seus novos empregados.

a um processo de reorganização da população na região. Tendo sido emancipado nos anos 1980, esse município adquiriu, progressivamente, papel de relativo destaque na articulação regional.

Em 1991–2000, os ritmos de crescimento demográfico de oito municípios oscilaram entre 0,0% a.a. e 1,9% a.a., indicando inexistência de ganhos ou perdas demográficas significativas para Eunápolis, Feira de Santana, Salvador, Vitória da Conquista, Paulo Afonso, Alagoinhas, Itabuna e Jequié, os dois últimos com valores menores que 1,0% a.a. (Tabela 3). Todos eles diminuíram tais ritmos na década seguinte, sendo que Salvador e Alagoinhas — que obtiveram, em 1991–2000, 1,8% a.a. e 1,2% a.a., respectivamente —, além de Itabuna e Jequié, revelaram taxas que, mesmo positivas, foram menores do que 1,0% ao ano. Ilhéus, por sua vez, registrou taxas negativas nos dois períodos, o que se havia evidenciado pelas perdas absolutas de população. E, ainda pior, de natureza declinante: de -0,8% a.a., em 1991–2000, e -1,8% a.a., em 2000–2010.

## POPULAÇÃO URBANA E ELEVÇÃO DOS NÍVEIS DE URBANIZAÇÃO

Na Bahia, o contingente urbano superou o rural um tanto tardiamente, em 1991, passando a representar 59,1% da sua população total. Esse percentual, todavia, não refletia um avanço generalizado dos níveis de urbanização no interior do estado, visto que apenas 29,2% dos seus então 415 municípios registram graus de urbanização<sup>11</sup> acima dos 50,0%. Em 2000, quando 43,9% de suas unidades encontravam-se majoritariamente urbanizadas, os moradores urbanos equivalem a 67,1% dos residentes no estado. O último censo demográfico indicou que a proporção de municípios onde mais da metade de seus moradores residia em áreas urbanas chegou a 52,5%. Portanto, somente em 2010 a maior parte dos municípios

baianos pôde ser considerada fundamentalmente urbanizada. Nesse mesmo ano, o contingente urbano estadual equivalia a 72,1% da população total.

Tal situação aponta para o avanço dos níveis de urbanização no interior do território baiano, inclusive em municípios com portes populacionais bastante reduzidos. Mas, principalmente, remete aos processos que o adensamento das aglomerações engendra, sejam alterações nos modos de vida, sejam aquelas referentes à ampliação e difusão de atividades, funções e infraestruturas tipicamente urbanas, as quais, gradativamente, conforme as demandas e pressões da sociedade e as necessidades de expansão do capital, vão tornando-se mais complexas, diversificadas e articuladas. Porém, algo contraditoriamente, pela comparação da velocidade com a qual ocorreu em outras unidades da Federação, sobretudo naquelas em que o desenvolvimento e a modernização econômica foram mais acelerados, esses mesmos dados revelam a lentidão com a qual o fenômeno urbano propagou-se no estado. Do mesmo modo, observando-se a ascensão dos níveis de urbanização de cada um dos municípios baianos, verifica-se que aqueles localizados na RMS e os de maior tamanho demográfico elevaram seu contingente urbano muito antes que os demais o fizessem (DIAS, 2003).

Discutir a ampliação da população urbana, porém, não significa desconhecer que a urbanização é um fenômeno que se revela como um sistema cultural e ideológico que caracteriza a sociedade industrial capitalista (CASTELLS, 2000). Trata-se, pois, de um processo que se engendra como um modo de vida, vale dizer, de produção e reprodução social. E esse processo, embora tenha sua origem essencialmente na grande cidade (reconhecida como a forma com que se materializa), encontra expressão também nas aglomerações menores e no campo. Tal como afirmou Carlos (2004, p. 134), num contexto de avanço de tecnologia — inclusive de transporte e comunicação — e de fluidez, a ideologia urbana chega a todos os lugares. Em outros termos, entende-se que a urbanização constitui-se num conjunto de práticas sociais que se

<sup>11</sup> O grau de urbanização indica a proporção, para determinado espaço geográfico, de moradores residentes em áreas urbanas.



propaga a partir das cidades, mas que não se limita a elas, invadindo outros espaços, mesmo aqueles de populações reduzidas, onde as atividades produtivas vinculam-se sobremaneira ao campo.

Desse modo, considerando-se os principais processos socioeconômicos que resultaram na trajetória de ocupação do território baiano, constata-se que os aglomerados urbanos de maior porte, aqueles com mais de 500 mil habitantes, ainda permanecem numericamente reduzidos. Mesmo em 1991, quando efetivamente o modelo urbano-industrial preponderava no estado, apenas um município, não por acaso sua capital, registrava um contingente urbano de tal porte. Em 2010, essa situação não havia mudado substancialmente: eram dois, Salvador e Feira de Santana (Tabela 4).

Quanto ao grupo de municípios com suas respectivas populações urbanas variando entre 50.001 e 500 mil moradores, verificou-se, entre 1991 e 2000, uma ampliação mais significativa, passando de 15 para 23. Em 2010, 25 apresentavam-se nessa mesma faixa. Em termos relativos, representavam, no primeiro desses anos, 3,6% do total de municípios baianos; no último deles, haviam chegado a 6,0% desse mesmo total. Note-se que as áreas urbanas com populações entre 100.001 e 500 mil habitantes e as que detinham

entre 50.001 e 100 mil residentes registraram, entre 1991 e 2010, o mesmo incremento e, nesse último ano, tinham participações bastante similares no contexto baiano (2,9% e 3,1%, respectivamente).

As populações urbanas com portes entre 20.001 e 50 mil moradores revelaram uma participação muito superior à das faixas acima mencionadas. Em 1991, eram 31 e correspondiam a 7,5% do conjunto estadual. No ano de 2010, registraram-se 51 delas e sua importância relativa na Bahia correspondia, agora, a 12,2%. Para esse grupo, a ampliação foi mais elevada entre 2000 e 2010, situação diferente da verificada para os que eram compostos pelas maiores populações.

No entanto, seguindo uma lógica semelhante à evidenciada para as populações municipais, o grupo formado pelos menores contingentes urbanos, nos quais as infraestruturas se revelavam reduzidas e pouco diversificadas, era o que predominava na Bahia. Havia, em 1991, 368 áreas urbanas onde as populações eram inferiores a 20 mil residentes, representando 88,7% do total estadual. Também nesse ano, 201 municípios, 48,4% daquele total, contavam com até 5 mil habitantes urbanos. Em 2010, o número daqueles cujos volumes específicos de moradores urbanos revelaram-se inferiores a 20 mil diminuiu em relação ao que foi apurado em 1991. Contudo, eram

**Tabela 4**  
Distribuição absoluta e relativa da população urbana por faixa de tamanho da população (1)  
Bahia – 1991/2010

Classe de tamanho populacional	Quantidade de municípios			Participação relativa		
	1991	2000	2010	1991	2000	2010
Bahia	415	415	417	100,0	100,0	100,0
Mais de 500.001 hab.	1	1	2	0,2	0,2	0,5
Entre 50.001 e 500.000 hab.	15	23	25	3,6	5,5	6,0
Entre 100.001 e 500.000 hab.	7	10	12	1,7	2,4	2,9
Entre 50.001 e 100.000 hab.	8	13	13	1,9	3,1	3,1
Entre 20.001 e 50.000 hab.	31	40	51	7,5	9,6	12,2
Até 20.000 hab.	368	351	339	88,7	84,6	81,3
Entre 10.001 e 20.000 hab.	62	81	91	14,9	19,5	21,8
Entre 5.001 e 10.000 hab.	105	135	153	25,3	32,5	36,7
Até 5.000 hab.	201	135	95	48,4	32,5	22,8

Fonte: IBGE – Censos Demográficos de 1991, 2000 e 2010.

Elaboração: Coordenação de Pesquisas Sociais (Copes) / Diretoria de Pesquisas (Dipeq) / Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI), 2011

(1) Os dados utilizados para 2010 dizem respeito aos primeiros resultados do Censo publicados pelo IBGE, em 29 de novembro de 2010.

ainda 339 deles nessa condição, impressionantes 81,3% do total estadual. No último ano em análise, 36,7% dos municípios registraram contingente urbano entre 5.001 e 10 mil habitantes, sendo, isoladamente, o grupo mais representativo da Bahia.

Destacando-se as unidades com os contingentes urbanos mais elevados da Bahia e analisando-se os anos mais recentes, observa-se que, além de Salvador, outras cinco integravam a RMS: Camaça-

ri, Lauro de Freitas, Simões Filho, Candeias e Dias d'Ávila (Tabela 5), todas com sua dinâmica influenciada por processos definidos por agentes fundamentalmente externos, localizados na metrópole.

Entre as demais, situadas em diferentes pontos do estado, encontravam-se Feira de Santana, com 510.736 moradores; Vitória da Conquista, com 274.805 habitantes; Itabuna, Juazeiro, Ilhéus, Jequié, Teixeira de Freitas, Alagoinhas, Barreiras e Porto Seguro, com

**Tabela 5**  
Populações urbanas superiores a 50 mil habitantes em 2010 e grau de urbanização no total do município e da Bahia (1) – Bahia – 2000/2010

Município	População das urbana		Grau de urbanização	
	2000	2010	2000	2010
Bahia	8.722.348	10.105.218	67,1	72,1
Salvador	2.442.102	2.675.875	100,0	100,0
Feira de Santana	431.730	510.736	89,8	91,7
Vitória da Conquista	225.545	274.805	85,9	89,7
Camaçari	154.402	232.045	95,5	95,5
Itabuna	191.184	199.668	97,2	97,5
Lauro de Freitas	108.385	163.414	95,5	100,0
Juazeiro	133.278	160.786	76,3	81,2
Ilhéus	162.125	155.300	73,0	84,3
Jequié	130.296	139.452	88,5	91,8
Teixeira de Freitas	98.688	129.412	91,8	93,4
Alagoinhas	112.440	124.245	86,4	87,4
Barreiras	115.784	123.734	87,8	90,0
Simões Filho	76.905	105.808	81,8	89,7
Porto Seguro	79.619	104.090	83,2	82,1
Paulo Afonso	82.584	93.457	85,6	86,2
Eunápolis	79.161	93.442	94,1	93,2
Santo Antônio de Jesus	66.245	79.271	85,6	87,2
Candeias	69.127	75.917	90,0	91,4
Itapetinga	55.182	66.329	95,3	97,1
Valença	55.884	64.401	72,1	72,6
Guanambi	54.003	62.534	75,3	79,4
Dias D'Ávila	42.673	62.417	94,1	94,0
Irecê	53.143	61.248	92,5	92,2
Senhor do Bonfim	51.343	57.574	75,8	77,4
Jacobina	52.088	55.887	68,1	70,5
Luís Eduardo Magalhães	...	54.955	...	91,3
Itamaraju	48.037	50.176	74,9	79,2

Fonte: IBGE – Censos Demográficos de 2000 e 2010. Dados sistematizados a partir do BME.

Elaboração: Coordenação de Pesquisas Sociais - Copes / Diretoria de Pesquisas - DIPEQ / Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia - SEI, 2011

Nota: Estão assinaladas as unidades que não aparecem como metrópole, centros regionais ou subregionais no Regic 2007.

(1) Os dados utilizados para 2010 dizem respeito aos primeiros resultados do Censo publicados pelo IBGE, em 29 de novembro de 2010.

mais de 100 mil residentes, cada uma, em 2010 (Tabela 5). Afinal de contas, conforme já esboçado por estudos da dinâmica urbana estadual, tais unidades efetivamente há muito exerciam papel importante na articulação dos fluxos estaduais (SILVA; LEÃO; SILVA, 1989; SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA, 1997, 2007).

Quanto a Paulo Afonso, Eunápolis, Santo Antônio de Jesus, Itapetinga, Valença, Guanambi, Irecê, Senhor do Bonfim, Jacobina, Luís Eduardo Magalhães e Itamaraju, juntamente com Candeias e Dias D'Ávila — que se situam na RMS — formavam, nesse último ano, o grupo daquelas unidades cujas populações urbanas oscilavam, cada uma, entre 50.001 e 100 mil moradores. Em 2000, apenas Luís Eduardo Magalhães e Itamaraju não participavam desse conjunto. E, seguindo a tendência esperada para todos os municípios com mais 50 mil habitantes urbanos (tomando-se por base o ano de 2010), verificou-se elevação do grau de urbanização entre 2000 e 2010. Mesmo Ilhéus, único a verificar diminuição do seu contingente urbano, registrou aumento da participação desse conjunto no total municipal (Tabela 5).

Embora o tamanho da população não seja um determinante do papel que um município exerce na dinâmica nacional e estadual, não se pode desprezar que esse indicador está associado ao nível de centralidade até porque há a propensão de as pessoas fixarem-se em locais com mais possibilidade de atendimento de suas demandas. No contexto baiano, onde havia restrito número de populações com grande porte, e frente a localização destas (na RMS e próximas às fronteiras do estado), parte dos núcleos com populações tidas como intermediárias findaram por adquirir função de articulação regional. Tal situação, já verificada em trabalhos sobre esse tema, foi confirmada pelo estudo Regiões de influência das cidades (denominado Regic), para o ano de 2007 (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2008). Como resultado da análise de diferentes informações, esse trabalho destacou Salvador, categorizada como metrópole, por seu papel no Nordeste e no Brasil; Feira de San-

tana, Vitória da Conquista, Juazeiro, Barreiras e o bipolo Ilhéus–Itabuna, como capitais regionais importantes; e Guanabi, Irecê, Jacobina, Jequié, Paulo Afonso, Santo Antônio de Jesus, Teixeira de Freitas, Alagoinhas, Bom Jesus da Lapa, Cruz das Almas, Eunápolis, Itaberaba, Ribeira do Pombal, Senhor do Bonfim e Valença como centros sub-regionais. Comparando-se os resultados do Regic 2007 com pesquisas anteriormente realizadas, verifica-se que, entre as maiores aglomerações urbanas da Bahia, apenas aquelas da RMS e Luís Eduardo Magalhães não eram dotadas de centralidade regional.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise dos elementos que contribuem para a compreensão da dinâmica urbana da Bahia revela que, desde os anos 1970, tem havido poucas modificações na hierarquia estabelecida entre seus principais municípios, especialmente no que tange à questão populacional. Alguns deles figuraram numa posição há muito consolidada e, ainda que se verificassem algumas oscilações quanto à sua importância relativa, apresentaram-se sempre entre os mais proeminentes. Salvador, exemplo clássico dessa situação, permaneceu ao longo da sua história com ampla superioridade em relação aos demais do estado, tendo papel significativo nas redes urbanas, nordestina e nacional, em termos socioeconômicos, demográficos e funcionais (SILVA; LEÃO; SILVA, 1989; INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2008).

Entre os outros municípios que também integram o grupo dos que há muito revelam papel central na articulação dos fluxos no estado, pelo que esboçaram em termos de tendências de crescimento demográfico e de participação no total baiano destacam-se Feira de Santana e Vitória da Conquista. A antiga posição desses municípios na articulação dos fluxos estaduais e no atendimento da demanda do entorno foi, com o advento da industrialização, consolidada. Isso porque, além de

terem sido beneficiados pelas estratégias pretéritas de integração dos mercados nacionais (SILVA; LEÃO; SILVA, 1989), foram ampliando, nas últimas décadas, por conta de políticas públicas e investimentos privados, seu papel na atração, fixação e irradiação dos fluxos sociais e econômicos (PORTO, 2003; INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2008). Porém, novos centros como Teixeira de Freitas e Barreiras, bem como o eixo Eunápolis-Porto Seguro, igualmente firmados a partir de investimentos estatais e políticas públicas que visavam contribuir para a expansão do capital privado, atuam como centros regionais. Essa situação, ao lado do perfil produtivo neles predominante, tem incidido sobre o aumento de sua população e a capacidade de atender a seus moradores e aos de municípios próximos.

Em relação ao bipolo Ilhéus-Itabuna, ainda que possua uma rede de influência bem mais densa do que a do eixo Eunápolis-Porto Seguro, também na porção sul do estado, tem registrado perdas demográficas, o que repercute no declínio dos ritmos de crescimento e diminuição na participação da população baiana. Assim, o papel identificado, em 2007, para aquele bipolo (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2008) pode estar mais associado às estruturas fundadas em épocas pretéritas, nele e em seu entorno, do que a eventos recentes.

Outro ponto refere-se ao fato de que, tal como ressaltado no decorrer deste artigo, todas as alterações promovidas por políticas governamentais e intervenções estatais na dinâmica econômica estadual, que resultaram no crescimento do número de municípios com populações elevadas, não diminuíram a extrema concentração populacional em Salvador. Pelo contrário, sua participação demográfica manteve-se ascendente, alcançando, em 2010, um patamar próximo a 20,0%. Trata-se de um nível de concentração bastante significativo. Afinal, foi somente nesse mesmo ano que a soma de todas as demais unidades com mais de 100 mil habitantes superou o volume demográfico da capital baiana. Ao lado disso, havia uma grande quantidade de unidades com menos de

20 mil habitantes, onde o contingente urbano era bastante reduzido e, possivelmente, as estruturas e a organização espacial que expressam o processo de urbanização eram pouco perceptíveis.

Essa coexistência de poucas cidades grandes e densas (em pessoas e riquezas), com muitas de populações pequenas e frágeis do ponto de vista econômico-financeiro, configura uma situação que não é exclusiva da Bahia e que, tal como posto por Santos (2005), nada tem de dual. Trata-se do resultado da ação das mesmas forças, as de concentração e de dispersão, associadas à modernização tecnológica (cuja produção e controle só podem estar nas maiores aglomerações) e as transformações e disseminação do modelo de consumo. Vale dizer, a modernização da produção e a expansão do capital tornaram mais poderosas as forças de concentração. Por outro lado, a dispersão da informação e do consumo é uma tendência igualmente relevante, e as cidades de importância mais local beneficiam-se dela, o que, entretanto, está longe de implicar que elas venham a alcançar patamares de desenvolvimento mais complexos, um fenômeno que, devidamente compreendido e sem lugar a espécies de licenças poéticas, significa reafirmar que a (re)produção da desigualdade é intrínseca ao capitalismo.

## REFERÊNCIAS

- CARLOS, Ana Fani Alessandri. *O espaço urbano: novos escritos sobre a cidade*. São Paulo: Contexto, 2004.
- CASTELLS, Manuel. *A questão urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.
- CORRÊA, Roberto L. Construindo o conceito de cidade média. In: SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão (Org.). *Cidades médias: espaços em transição*. São Paulo: Expressão Popular, 2007. p. 23-33.
- DIAS, Patricia C. Tendências do crescimento demográfico nas regiões econômicas da Bahia entre 1980-2000. In: SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. *Dinâmica sociodemográfica da Bahia: 1980-2000*. Salvador: SEI, 2003. p. 119-144. v. 1. (Série estudos e pesquisas, 60).

- DIAS, Patricia C. Articulações entre os espaços de “atração” e de “repulsão” de população: um estudo sobre o saldo migratório dos municípios baianos. In: SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. *Panorama da migração dos municípios baianos em 1995-2000*. Salvador: SEI, 2007. p. 145-200. (Série estudos e pesquisas, 77).
- DIAS, Patricia C; VIDAL, Francisco B. Que periferia? Estratégia e discurso do capital imobiliário na estruturação do espaço metropolitano. *Bahia Análise & Dados*, Salvador, v. 19, n. 2, p. 455-472, jul./set. 2009.
- GUIMARÃES NETO, Leonardo. *Introdução à formação econômica do Nordeste: da articulação comercial à integração produtiva*. Recife: Massangana, 1989.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Regiões de influência das cidades: 2007*. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.
- MOREIRA, Raimundo. *O Nordeste brasileiro: uma política regional de industrialização*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.
- OLIVEIRA, Francisco de. *Elegia para uma re(li)gião*: Sudene, Nordeste, planejamento e conflitos de classes. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.
- \_\_\_\_\_. A crise da federação: da oligarquia à globalização. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros (Org.). *A federação em perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: Fundap; Unesp, 1995. p. 77-90.
- PINHO, Simone A. de. Principais tendências da migração baiana (1995-2000): origem e destino dos migrantes dos municípios. In: SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. *Panorama da migração dos municípios baianos em 1995-2000*. Salvador: SEI, 2007. p. 19-63. (Série estudos e pesquisas, 77).
- PORTO, Edgard. *Desenvolvimento e território na Bahia*. Salvador: SEI, 2003. (Série estudos e pesquisas, 61).
- SANTOS, Milton. *Da totalidade ao lugar*. São Paulo: Edusp, 2005.
- \_\_\_\_\_. A rede urbana do Recôncavo. In: BRANDÃO, Maria de Azevedo (Org.). *Recôncavo da Bahia: sociedade e economia em transição*. Salvador: Fundação Casa de Jorge Amado; Academia de Letras da Bahia; UFBA, 1998. p. 59-100.
- SILVA, Sylvio B. de M. e. Papel das cidades no processo de crescimento econômico: uma reavaliação. *Revista Brasileira de Geografia*, Rio de Janeiro, v. 56, n. 1-4, p. 239-253, 1994.
- SILVA, Sylvio B. de M. e; LEÃO, Sônia de O.; SILVA, Barbara-Christine N. *Urbanização e metropolização no estado da Bahia: evolução e dinâmica*. Salvador: UFBA, 1989.
- SILVA, Sylvio B. de M. e; SILVA, Barbara-Christine N. Dinâmica recente do processo de urbanização/metropolização 1931-1985. In: SILVA, Sylvio Bandeira de Mello e; LEÃO, Sônia de Oliveira; SILVA, Barbara-Christine Nentwig. *Urbanização e metropolização no estado da Bahia: evolução e dinâmica*. Salvador: UFBA, 1989. p. 187-262.
- SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. *Cidades da Bahia*. Salvador: SEI, 1997. (Série estudos e pesquisas, 35).
- \_\_\_\_\_. *Dinâmica sociodemográfica da Bahia: 1980-2000*. Salvador: SEI, 2003. 2 v. (Série estudos e pesquisas, 60).
- \_\_\_\_\_. *Panorama da migração dos municípios baianos em 1995-2000*. Salvador: SEI, 2007. (Série estudos e pesquisas, 77).

B A H L A

# ANÁLISE & DADOS

Salvador, V.8, N.4 MARÇO 1999

ISSN: 0103-8117



# TRABALHO

**Seção 3:**  
**Mercado de Trabalho**

 **SEI**



# Projeções de empregos e ocupações: elementos para conformação de campo de estudos aplicados no Brasil

*Paulo de Martino Jannuzzi\**

*Vitor César Vaneti\*\**

\* Doutor em Demografia pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e mestre em Administração Pública pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo/Fundação Getúlio Vargas (Eaesp/FGV). Professor da Escola Nacional de Ciências Estatísticas (ENCE) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); Secretário de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério do Desenvolvimento Social de Combate à Fome (MDS). paulo.jannuzzi@mds.gov.br

\*\* Graduando em Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo (USP). Estagiário da Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Fundação Seade). vitorvaneti@seade.gov.br.

## Resumo

O presente trabalho procura contribuir para o fortalecimento da temática da produção sistemática de cenários prospectivos de oferta de mão de obra, empregos e ocupações no país, apresentando elementos de natureza epistemológica, metodológica e aplicada. Inicia-se com uma breve discussão sobre a crescente estruturação técnico-científica dos estudos prospectivos, área multidisciplinar em que se inserem os trabalhos aqui propostos. Apresenta-se, em seguida, o marco metodológico de um dos principais sistemas de projeção de emprego e ocupações no mundo. Na última parte do trabalho apresentam-se alguns sítios internacionais – além do sítio do Ministério do Trabalho – com conteúdos relacionados às tendências e características de ocupações disponíveis e demandadas, o que talvez seja um bom ponto de partida para estruturar equipes e arregimentar esforços metodológicos de produção de projeções de emprego e ocupações no Brasil.

**Palavras-chave:** Projeções. Emprego. Ocupações. Força de trabalho. Cenários futuros.

## Abstract

*This paper aims to help strengthen the theme of the systematic production of future scenarios for the supply of labor, employment and occupations in the country, featuring elements of epistemological, methodological and applied nature. It begins with a brief discussion about the growing scientific and technical structuring of the prospective, a multidisciplinary area which includes the work proposed here. It is presented the methodological framework of a major projection systems of employment and occupations in the world. In the final section it is presented some international sites - in addition to the website of the Ministry of Labour - with content related to the trends and characteristics of occupations available and demanded, which is perhaps a good starting point for structuring teams and methodological efforts to enlist production and employment projections for occupations in Brazil.*

**Keywords:** Projections. Employment. Occupations. Workforce. Future scenarios.



## INTRODUÇÃO

A questão do emprego tem-se constituído como elemento importante na agenda política do governo federal e governos subnacionais, como o demonstram iniciativas de oferta de programas de qualificação profissional, de bolsas de estágio para jovens e de revitalização de centros de intermediação de mão de obra. Neste sentido, conhecer as características do mercado de trabalho e, mais ainda, antecipar cenários futuros acerca deste, trazendo indicações sobre a evolução quantitativa da sua força de trabalho, o ritmo de mudança da sua estrutura demográfica e a capacidade regional de geração de empregos e de absorção de mão de obra, é de extrema relevância e utilidade para a formulação de políticas ativas de emprego, trabalho e renda nas três esferas de governo.

Afinal, a força de trabalho representa, simultaneamente, fator de produção da riqueza econômica e um dos principais componentes da demanda agregada. Entre suas várias aplicações, as projeções de População Economicamente Ativa (PEA), combinadas com cenários prospectivos sobre a oferta de empregos, permitem avaliar situações futuras de escassez ou excesso de recursos humanos no país e em suas regiões, subsidiam a formulação de projetos de desenvolvimento regional ou de frentes de trabalho para uso intensivo de mão de obra. Além disso, as projeções de força de trabalho permitem ainda a avaliação da demanda potencial de serviços previdenciários no futuro e da evolução de parcela da renda disponível para consumo de bens e serviços, insumo estratégico para o planejamento empresarial. Tal como a infraestrutura de estradas, comunicações e energia, a disponibilidade de recursos humanos, com formação em diferentes setores, é fator crítico para o desenvolvimento econômico. Estas projeções de demandas de empregos e ocu-

pações possibilitam o ajuste dos programas públicos de formação profissional, da oferta de ensino técnico, tecnológico e de nível superior, de modo a garantir a oferta de recursos humanos especializados para o atendimento das demandas da economia.

Esse tipo de informação prospectiva ganha importância ainda maior no contexto de forte recuperação da economia, do consumo interno e dos investimentos públicos e privados nos anos 2000 no Brasil. Ao longo da década tem havido uma oferta expressiva de vagas no mercado de trabalho que, em alguns casos e localidades, parecem ter dificuldade de ser preenchidas por profissionais com formação ou qualificação desejada pelos empregadores. Há até mesmo um debate sobre os “gargalos” ocupacionais — falta de algumas especialidades na área de engenharia, por exemplo — ou “apagões” de qualificação profissional no país. Além disso, a disponibilidade de cenários de demanda de profissionais seria muito útil nesse momento de investimentos significativos do governo federal na expansão do ensino superior público pelo território nacional, por intermédio das universidades federais e, sobretudo, pelos institutos federais (antigos Cefet). A estes últimos cabe uma série de responsabilidades importantes de formação de quadros em nível técnico, tecnológico e superior, de oferta de qualificação profissional, formação de professores e desenvolvimento de pesquisas aplicadas ajustadas às demandas da economia e ao mercado de trabalho das áreas de influência das escolas pelo país afora<sup>1</sup>. A oferta de cursos — de

**A força de trabalho representa, simultaneamente, fator de produção da riqueza econômica e um dos principais componentes da demanda agregada**

<sup>1</sup> A lei que criou os institutos federais (Lei 11.892/2008) estabelece a necessidade de que seus planos de oferta de cursos — e de pesquisas e projetos de extensão — estejam afinados com as demandas do mercado de trabalho na região de influência das escolas, o que releva a importância de se dispor de estudos prospectivos mais específicos no país. Como regem os artigos I e II da referida lei, compete aos IFs: “I – ofertar educação profissional e tecnológica, em todos os seus níveis e modalidades, formando e qualificando cidadãos com vistas à atuação profissional nos diversos setores da economia, com ênfase no desenvolvimento socioeconômico local, regional e nacional; II – desenvolver a educação profissional e tecnológica, como processo educativo e investigativo de geração e adaptação de soluções técnicas e tecnológicas às demandas sociais e peculiaridades regionais”.

curta, média ou longa duração — nesses institutos poderia ser mais bem informada se, além dos dados de produção econômica meso e microrregional e das informações sobre a estrutura ocupacional do Censo Demográfico, estivessem disponíveis informações sobre perspectivas de demandas de ocupações em nível estadual.

A ampliação do escopo e da escala das políticas sociais também vem gerando demanda crescente de profissionais especializados nos municípios, a quem cabe operar, de forma crescente, os diversos programas públicos. Vem crescendo, por todo o território, a contratação de professores para pré-escola e ensino médio, dentistas, agentes de saúde, enfermeiros, médicos geriatras e assistentes sociais. Dados da Relação Anual de Informações Sociais do Ministério do Trabalho atestam a expansão em 37% dos quadros de servidores municipais entre 2003 e 2008, contra 12% e 15%, respectivamente, nos governos federal e estaduais. Há relatos, inclusive, de que faltam assistentes sociais e outros profissionais para trabalhar nos Centros de Referência da Assistência Social em algumas regiões do país. Como bem observam Quintana e outros (2002) acerca da área de Saúde, o poder público não pode ficar à mercê da “mão invisível” — ou da assimetria de informação — do mercado em matéria de provimento de recursos humanos, pelos riscos de descontinuidades na oferta de serviços na área, pelo tempo requerido de planejamento dos cursos e na formação de profissionais.

Questões semelhantes mobilizaram outros países a desenvolverem em suas agências estatísticas ou em departamentos específicos sistemas integrados de projeção de força de trabalho, empregos e ocupações como o Bureau of Labor Statistics Projections Program, nos anos 1960 nos EUA, e o Canadian Occupational Projections System, nos anos 1980 no Canadá. Nos anos

2000, recuperando esforços e preocupações anteriores, o Centro de Análise Estratégica do governo francês e sua agência estatística — Institut National de la Statistique et des Études Économiques (INSEE) — também passaram a desenvolver sistema semelhante.

No Brasil, em que pesem suas aplicações e relevância social acima apontadas, a pesquisa de natureza metodológica ou a produção siste-

mática de cenários prospectivos de oferta de mão de obra, empregos e ocupações não parece ainda ter se estruturado como programa institucional de pesquisa, integrado e duradouro, seja nas universidades e centros de pesquisa, seja nas diversas agências encarregadas de subsidiar o planejamento público. Depois de um esforço pioneiro de Bragança e Figueiredo (1982) para desenvolver um sistema de simulação econômica e demográfica, em que as projeções de PEA e empregos constituíam-se em um dos principais produtos, a pesquisa aplicada na área acabou redirecionando-se, nos anos seguintes, para o atendimento de objetivos e demandas mais específicas — certamente legítimas e importantes — no campo dos modelos de projeção demográfica para pequenas áreas ou de estimação do Produto Interno Bruto (PIB) para microrregiões e municípios.

É fato que, nos últimos 20 anos, tem-se presenciado o esforço — louvável, ainda que episódico — de pesquisadores em desenvolver estudos metodológicos ou aplicados no campo das projeções de força de trabalho, como os produzidos por Paiva (1986), Camarano (1986), Neupert e outros (1989), Wajmann e Rios Neto (1994), Barros e outros (1997), Costa e Montagner (2000) e Jannuzzi (2000), além dos relatórios de projeção de PEA, encartados nas edições do Boletim Demográfico do Centro Latino-americano de Demografia (1998), usando a metodologia padrão das Nações Unidas (1973).

**A produção sistemática de cenários prospectivos de oferta de mão de obra, não parece ainda ter se estruturado como programa institucional de pesquisa, integrado e duradouro**

Trabalhos publicados no campo das projeções de emprego para amplos domínios territoriais e extensos horizontes têm sido muito menos frequentes. Os estudos aplicados de simulação de Cafe e outros (1992), Najberg e Vieira (1996) de criação de empregos em função de investimentos setoriais, os estudos metodológicos na construção de matrizes insumo-produto

e multiplicadores de emprego de Porsse (2002), Jannuzzi, Mattos e Paulino (2002) e os realizados na Fipe–Fea/USP constituem-se esforços importantes de pesquisa, mas não resultaram ainda em propostas de produção sistemática e pública de informações prospectivas sobre evolução do emprego, em uma perspectiva setorial de longo prazo, para domínios territoriais específicos. Há certamente trabalhos de consultoria privada produzindo este tipo de informação, como a empregada na elaboração dos planos plurianuais do governo federal.

Os estudos e metodologias para elaboração de estimativas de demanda de ocupações específicas são pouco regulares, talvez pela aparente contradição a que tais estudos viriam a chegar, em um contexto de surgimento, ao longo dos anos 1990, do desemprego de profissionais especializados. Nos últimos dez anos, vale citar o esforço do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai) de estabelecer uma metodologia de prospecção de ocupações na indústria. Um dos objetivos dessa metodologia é acompanhar sistematicamente a evolução de tecnologias na indústria, de modo tal a subsidiar novos cursos profissionalizantes ou ainda atualizar currículos dos cursos já existentes. Com o uso de uma série de metodologias e a partir de parcerias com universidades e centros de pesquisa, o chamado Modelo Senai de Prospecção oferece as tendências em setores importantes da economia, como o têxtil, petroquímico, máquinas e equipamentos etc<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Vide <http://prospectase.senai.br/>.

**O objetivo final era municiar o planejamento dos vários atores envolvidos no que tange às ações de qualificação profissional**

Outro esforço importante foi a criação do Observatório do Futuro do Trabalho no final dos anos 1990, no âmbito de um projeto de cooperação internacional da Secretaria de Emprego e Relações de Trabalho do Estado de São Paulo e de uma agência não governamental canadense. O projeto se inseriu, na época, num contexto de várias ações coordenadas por parte do es-

tado voltadas para os temas do emprego, trabalho e renda, dentre as quais a qualificação profissional, que despontava como demanda urgente. A partir de seminários preparatórios nasceu o observatório, cuja diretriz primordial era dotar o estado de São Paulo de um sistema de projeções ocupacionais. Inspirado no modelo já citado do Canadian Occupational Projection System, o Sistema de Projeções Ocupacionais do Estado de São Paulo (Sipoesp) partia de análises das tendências ocupacionais e do desenvolvimento de metodologia adequada para cenários prospectivos da economia paulista. Os dados e estudos daí provenientes eram validados em consultas constantes aos principais atores — empresários, entidades de classe, universidades e centros de pesquisa —, os quais faziam parte do conselho gestor do Sipoesp. O objetivo final era municiar o planejamento dos vários atores envolvidos no que tange às ações de qualificação profissional, procurando evitar os ditos “apagões” de recursos humanos. Dentre os vários produtos é importante frisar aquele que consistia num sítio na internet com descrições de dezenas de ocupações, incluindo a dinâmica passada, recente e futura de cada uma. Essas descrições eram municiadas com dados do Caged, RAIS e da PED–RM São Paulo. Nos três anos em que vigorou, o projeto realizou grandes debates com as diversas forças sociais, sempre com o objetivo de refletir e aprimorar as diversas políticas públicas voltadas para o mercado de trabalho<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Para a descrição da experiência pioneira do Sipoesp dentro do projeto do Observatório do Trabalho contou-se com a valiosa contribuição de Alexandre Jorge Loloian, à época, coordenador do referido projeto.

Na área de Saúde, estudos de demanda por recursos humanos parecem mais adiantados, sintomático do grau de estruturação da cultura de planejamento público no setor e dos déficits de atendimento especializado em saúde no país. O trabalho de Fonseca e Seixas (2002) descreve os diversos mecanismos institucionais e legais que dão conta do aparato disposto em torno da política de recursos humanos do Sistema Único de Saúde, de apreender desde quantos geriatras serão necessários formar para suprir a demanda populacional no futuro até a quantidade de recursos que deverá ser investida nos próximos anos para a eficácia das políticas públicas propostas. Dentre os vários mecanismos descritos pelos autores chama a atenção a Rede de Observatório de Recursos Humanos<sup>4</sup>, com dez estações, cada qual com um perfil próprio, atuando como apoio ao Ministério da Saúde na geração de informação estratégica para a construção da política de Saúde. Mas os estudos prospectivos não se encontram no grau de especificidade ou aprimoramento metodológico semelhante aos relatados na bibliografia internacional como os trabalhos de Shippmann e outros (2004), Ross e outros (1998) e Goodman e outros (2005).

Neste sentido, o presente trabalho procura contribuir para fortalecimento da temática no país, especialmente junto à comunidade de demógrafos, economistas e educadores, apresentando elementos de natureza epistemológica, metodológica e aplicada acerca da elaboração de projeções de empregos e de ocupações. Trata-se de um primeiro esforço para a estruturação de um conjunto de procedimentos, técnicas e levantamentos quali-quantitativos que permitam fazer estudos prospectivos para o país e as unidades da Federação<sup>5</sup>.

O texto está estruturado em três tópicos, além de introdução e considerações finais. Inicia-se com uma breve discussão sobre a natureza crescente-

mente estruturada e técnico-científica dos estudos prospectivos, área multidisciplinar em que se inserem trabalhos da natureza aqui proposta.

Essa primeira seção se justifica pela percepção de que parte da resistência em desenvolver trabalhos dessa natureza no Brasil deriva de questionamento sobre a legitimidade técnica ou científica dos estudos de futuro. Apresenta-se, em seguida, o marco metodológico de um dos principais sistemas de projeção de emprego e ocupações no mundo, o do Bureau of Labor Statistics (BLS) americano.

Na última parte do trabalho apresentam-se alguns sítios internacionais — além do Ministério do Trabalho — com conteúdos relacionados às tendências e características de ocupações disponíveis e demandadas em alguns países, o que talvez seja um bom ponto de partida para estruturar equipes e arregimentar esforços metodológicos de produção de projeções de emprego e ocupações no Brasil.

## **PROJEÇÕES DE EMPREGO E DAS OCUPAÇÕES COMO CAMPO DE CONHECIMENTO DOS ESTUDOS DO FUTURO: CIENTIFICIDADE E MÉTODO<sup>6</sup>**

A especulação sobre o futuro é uma atividade que sempre despertou fascínio e desfrutou de prestígio na história das sociedades, como revelam o poder e a influência dos sacerdotes, astrólogos, escritores de ficção científica e futurólogos, da Antiguidade ao mundo contemporâneo. A antecipação de desígnios, catástrofes, períodos de estiagem e abundância de colheita, a especulação acerca do sucesso de guerras, invasões e conquistas, o vaticínio de epidemias devastadoras e curas milagrosas têm-se constituído em produtos de consumo massivo e crescente, garantindo prestígio, dinheiro e influência para místicos e especuladores pouco escrupulosos.

<sup>4</sup> Vide <http://www.observarh.org.br/nesp>.

<sup>5</sup> Este trabalho insere-se no esforço de desenvolvimento metodológico do projeto de pesquisa financiado pelo CNPq e também em projeto aplicado em elaboração pelo Seade na Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho do Governo do Estado de São Paulo. Vide, nesse sentido, o SIM-Trabalho em [www.emprego.sp.gov.br](http://www.emprego.sp.gov.br)

<sup>6</sup> Esta seção vale-se, em parte, de reflexão já relatada em trabalho anterior no contexto de projeções demográficas (JANNUZZI; BORGES, 2008).

A citação abaixo, retirada de autor referenciado por Buarque (2003, p. 14), exprime muito bem a posição do futuro dentro da constelação de representações coletivas:

*El futuro es un símbolo importante por el cual los seres humanos pueden hacer soportable el presente y dar un significado al pasado. Lo que quiere*

*decir, em relação com o presente, es que al tomar decisiones y escoger nuestra posición en el presente, hacemos posible la vida en el presente y damos una ordem em relación con lo que queremos en el futuro.*

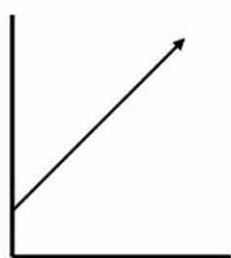
Corriqueiramente, o futuro é visto como uma enormidade de variáveis destituídas de qualquer possibilidade de controle científico. Isso é uma meia verdade. As variáveis que compõem o futuro possuem padrões de desenvolvimento e, portanto, de regularidade. Assim, ele é, em boa medida, apreensível cientificamente.

**As variáveis que compõem o futuro possuem padrões de desenvolvimento e, portanto, de regularidade. Assim, ele é, em boa medida, apreensível cientificamente**

E, afinal, o que garante a cientificidade do campo dos estudos do futuro? É a constatação de que mesmo sistemas caóticos de variáveis guardam dentro de si determinados padrões. O

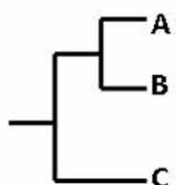
futuro não está imerso numa aleatoriedade total, fora do alcance cognitivo dos seres humanos. A evolução futura de dado sistema (por exemplo, de conflitos bélicos ou de mercado de trabalho) se desenvolve dentro de um

padrão de organização, o qual comporta alguns caminhos possíveis. Esses caminhos possíveis, perfeitamente apreensíveis através de metodologias adequadas, constituem o interesse dos estudos do futuro, delimitando os vários caminhos que uma sociedade pode seguir. Não se trata, portanto, de atividade meramente especulativa, mas calcada no levantamento sistemático de padrões dos quais o dito futuro não poderia fugir, dentre tantas alternativas mais deterministas ou não, mais claras ou mais ambíguas, mais previsíveis ou mais incertas, como ilustrado na Figura 1.



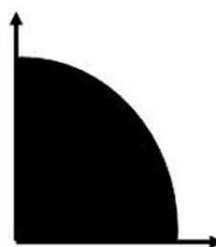
**1 Um futuro suficientemente claro**

Uma visão única do futuro



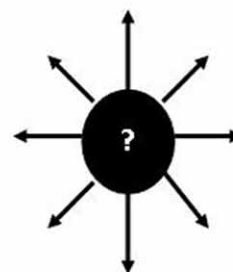
**2 Futuros alternativos**

Uma série limitada de possíveis resultados futuros, um dos quais irá ocorrer



**3 Uma gama de futuros**

Uma gama de possíveis resultados futuros



**4 Uma verdadeira ambiguidade**

Nem mesmo uma gama de possíveis resultados futuros

**Figura 1**  
Tipos de incerteza que caracterizam os cenários futuros

Fonte: Courtney, 2004.

Há um número crescente de pesquisadores seriamente comprometidos com os estudos do futuro — assim como sítios e *blogs* sobre o tema<sup>7</sup> —, produzindo previsões e prognósticos acerca de ciclos econômicos, crises de produção e *booms* de prosperidade econômica, antecipando inovações tecnológicas importantes em diferentes áreas, buscando delinear cenários tendenciais, exploratórios e normativos, que permitem o vislumbre de futuros não desejáveis, possíveis ou ideais e as estratégias de políticas públicas para tentar construí-los. Como bem colocam Marinho e Quirino (1995, p. 33):

Estudar o futuro, refletir sobre o que poderá acontecer adiante no tempo é um empreendimento de racionalização. A ideia de futuro terá tanto mais valor quanto mais ajudar o homem a enfrentar os acontecimentos, a se sobrepor a eles e deles tirar proveito ou, ainda melhor, a provocá-los e assim construir o futuro para seu benefício. [...]

Os problemas epistemológicos do estudo do futuro são, em princípio, os mesmos das ciências sociais e da ciência em geral. O estudo do futuro se fundamenta em posições teóricas e humanísticas que envolvem o grau de certeza possível de atingir hoje a respeito de eventos que só irão acontecer no porvir. [...] Quanto mais rigorosos forem os pressupostos de cientificidade das ciências sociais, mais se tenderá a assumir uma posição de inescapabilidade sobre o futuro.

Como observam os autores, o estudo do futuro como atividade sistemática em ambientes acadêmico-científicos é, contudo, relativamente recente. Foi a partir da Segunda Guerra Mundial que estudos desta natureza se consolidaram, primeiramente como recurso metodológico para elaboração de planos de contingência e estratégias de combate em situações de conflito entre os EUA e a então União Soviética — nos tempos idos da Guerra Fria — e, depois, como instru-

mento mais geral para a antecipação dos impactos do desenvolvimento tecnológico, decisões geopolíticas e estratégias corporativas de grandes empresas etc. Os primeiros trabalhos da *Rand Corporation* e o relatório do Clube de Roma sobre o esgotamento dos recursos naturais são alguns exemplos de estudos de futuro com larga repercussão pelo mundo. Desde então, estes estudos vêm desenvolvendo-se e conformando uma área multidisciplinar de conhecimento acerca das perspectivas de mudança da sociedade contemporânea, com objetos de investigação parcialmente estruturados e um rico acervo de técnicas adaptadas de diferentes disciplinas científicas.

Como bem define Glenn (2003), estudar o futuro não é fazer culto às profecias ou às ideias supostamente inovadoras, sem lastro técnico, empírico ou teórico. Estudar o futuro é levantar subsídios acerca de tendências latentes ou potenciais de variáveis econômicas, sociais, políticas, ambientais ou culturais que podem afetar o curso da história tal como ela vem delineando-se no passado recente e no presente.

*To study the future is to study potential change — not simply fads, but what is likely to make a systemic or fundamental difference over the next 10 to 25 years or more. Studying the future is not simply economic projections or sociological analysis or technological forecasting, but a multi-disciplinary examination of change in all major areas of life to find the interacting dynamics that are creating the next age. [...] As historians are supposed to tell us what happened and journalists tell us what is happening, futurists tell us what could happen and help us to think about what we might want to become. Futurists do not know what will happen. They do not claim prophesy. But they do claim to know more about a range of possible and desirable futures and how these futures might evolve. Methods of futures research do not produce completely accurate or complete descriptions of the future, but they do help show what is possible, illuminate policy choices, identify and evaluate alternative actions, and, at least to some de-*

<sup>7</sup> Vide, neste sentido, os sítios [www.iff.org](http://www.iff.org), [www.wfsf.org](http://www.wfsf.org), [www.futurestudies.co.uk](http://www.futurestudies.co.uk), [www.millennium-project.org](http://www.millennium-project.org) e <http://ipts.jrc.ec.europa.eu/>.

*gree, avoid pitfalls and grasp the opportunities of the future (GLENN, 2003, p. 6).<sup>8</sup>*

Um exemplo de produto técnico-científico no campo dos estudos do futuro é o relatório anual *State of the Future (THE MILLENNIUM PROJECT, 2009)*, publicação compilada pelo autor, que conta com a contribuição de mais de 100 especialistas consultados acerca de quase 30 variáveis críticas, que conformariam o contexto futuro da humanidade (Quadro 1). Mediante o uso de modelos quantitativos de previsão dessas variáveis e abordagens qualitativas para avaliar as trajetórias possíveis destas no futuro próximo, Glenn (2008) consolida os resultados em termos de cenários possíveis para cada variável. Computa também um indicador-síntese, o *State of the Future Index (Sofi)*. Sem entrar no mérito sobre a utilidade de tal indicador-síntese, o escrutínio anual acerca das perspectivas de várias dimensões sociais e econômicas por um painel de especialistas — com seus modelos e juízos técnicos específicos — acaba por produzir subsídios relevantes para construção de cenários setoriais, como os ilustrados para taxa de desemprego, crescimento populacional e razão médicos por habitantes.

Um balanço da institucionalização da prospectiva — termo com que os estudos do futuro também são conhecidos na comunidade acadêmica europeia — nos meios acadêmicos e governamentais de alguns países é apresentado por Cristo (2003), em texto que traz também aspectos históricos e conceituais dessa

área de conhecimento. O autor recupera a trajetória da temática no Brasil, sua introdução no meio acadêmico pelo professor Henrique Rattner e sua disseminação nas empresas no Brasil (Embrapa, Embraer, Telebrás, Petrobras, entre outras), questão também abordada por Marinho e Quirino, já citados. Defende uma maior disseminação do campo nos meios empresariais privados, nos quais a prospectiva seria ainda desconhecida, e nos meios universitários, onde ainda predominaria uma postura “sonhadora” em relação ao futuro (e, por isso, refratária à incorporação da temática como objeto de estudo sistemático). Nas suas palavras:

Retornando a Godet, quatro atitudes são por ele descritas como possíveis diante do futuro: avestruz, que sofre a mudança; bombeiro, que, percebendo o fogo (a mudança), o combate; segurador, que se previne para a mudança; conspirador, que provoca a mudança. Receio que falte outra categoria, associada a avestruz: os sonhadores. Os meios acadêmicos, comumente identificados como conspiradores, situam-se frequentemente mais na esfera do desejo do que na da realidade, e os protagonistas da história acabam tendo outras origens (CRISTO, 2003, p. 67-68).

Considerando o conhecimento técnico-científico já acumulado no campo da economia do trabalho e estudos populacionais, não parece inconsistente enquadrar as projeções de emprego e ocupações, assim como as projeções de força de trabalho, como atividades abarcadas nessa área multidisciplinar de conhecimento, ainda que não tenham sido relacionadas na extensa compilação de técnicas de estudo do futuro — *Futures Research Methodology* — de Gordon e Glenn (2003). Afinal, esses métodos se prestam a antecipar cenários específicos de demanda de serviços, para fins de planejamento e tomada de decisão em políticas públicas e em organizações privadas; gozam de *status* técnico-científico conferido pelas atividades desenvolvidas nos centros de pesquisa, universidades e em agências estatísticas e, ademais, compartilham com os estudos do futuro

<sup>8</sup> “Estudar o futuro é estudar mudança potencial – não simplesmente modismos, mas o que provavelmente fará uma diferença sistêmica ou fundamental nos próximos 10 a 25 anos ou mais. Estudar o futuro não é simplesmente fazer projeções econômicas ou análise sociológica ou previsão tecnológica, mas um exame multidisciplinar de mudança em todas as áreas mais importantes da vida para encontrar a dinâmica interativa que está criando a próxima era. [...] Enquanto se espera que os historiadores nos digam o que aconteceu e os jornalistas nos digam o que está acontecendo os futuristas nos dizem o que poderia acontecer e nos ajudam a pensar no que gostaríamos de nos tornar. Os futuristas não sabem o que vai acontecer. Eles não reivindicam profecias. Porém eles nos asseguram que sabem mais sobre uma faixa de futuros possíveis e desejáveis e como estes futuros poderiam evoluir. Métodos de pesquisa sobre o futuro não produzem descrições completamente exatas do futuro, mas ajudam a mostrar o que é possível, a iluminar escolhas de normas, a identificar e avaliar ações alternativas, e, pelo menos até um certo ponto, a evitar armadilhas e aproveitar as oportunidades do futuro” (GLENN, 2003, p. 6, tradução do editor).

Proporção de população sem acesso a formas adequadas de abastecimento	Energia produzida de fontes não nucleares
Taxa de Alfabetização de pessoas de 15 anos ou mais	Disponibilidade de alimentos
Grau de Corrupção	Percentual da população em liberdade
Taxas de Escolarização	Anomalias de Temperatura no território
Taxa de Pobreza (1 dólar PPC ao dia)	PIB per capita
Posse ou plano de possuir bomba atômica	Percentual de votantes nas eleições
Emissão de CO2	Médicos por mil habitantes
Taxa de Desemprego	Usuários de Internet
PIB por unidade de energia consumida	Taxa de Mortalidade Infantil
Número de Conflitos Armados	Área de Florestas disponível
Taxa de crescimento populacional	Esperança de vida ao nascer
Gasto com Pesquisa e Desenvolvimento	Percentual de Mulheres no Parlamento
Pessoas assassinadas ou vítimas de atentados terroristas	Refugiados por 100 mil pessoas
	Percentual da Dívida Externa no PIB
	Prevalência de AIDS na população
	Taxa de Homicídios

**Quadro 1**  
**Dimensões e variáveis analisadas no relatório anual *State of the Future***

Fonte: Glenn, 2008.

a consanguinidade de origem conferida pelos estudos de Condorcet e Malthus, dois autores clássicos e fundadores da Demografia (ALVES, 2002), tidos também como precursores dos estudos contemporâneos do futuro (MARINHO; QUIRINO, 1995).

Ao encarar as projeções de emprego, ocupações ou força de trabalho como objetos de reflexão sistemática no campo dos estudos do futuro, ou prospectiva, não se pode deixá-las presas às previsões determinísticas dos modelos tendenciais extrapolativos do passado, que marcam a experiência internacional, ou das estimativas de modelos sofisticados, baseados em muita formulação matemática, mas alimentados com informação de natureza igualmente histórica. Valendo-se da tipologia proposta por Courtney (2004), cenários para projeções de emprego, ocupações ou força de trabalho não são certamente do tipo 1 mostrado na Figura 1 (futuro suficientemente claro), tampouco do tipo 4 (futuros indeterminados). No médio prazo — dez anos — configuram-se como exercícios de cenários factíveis de se estruturar, com maior nitidez e capacidade de previsão (incerteza tipo 2, futuros com trajetórias alternativas, algumas com maior

probabilidade de ocorrer). Horizontes mais extensos tornam tais exercícios mais especulativos, com maior dificuldade de identificação de trajetórias e apostas (cenários de incerteza tipo 3, futuros com maior gama de possibilidades, menos previsíveis).

Cenários futuros constituem-se em descrições hipotéticas de eventos interrelacionados, a se concretizarem a médio e longo prazo, construídas com a finalidade de focalizar a atenção em aspectos mais impactantes sobre o processo em questão (BUARQUE, 2003; MARCIAL; GRUMBACH, 2002). Como definem os autores, cenários futuros são abstrações contextuais multidisciplinares acerca de possíveis trajetórias futuras da realidade social e econômica de uma sociedade. Podem ser normativos — quando configuram futuros idealizados ou desejados; exploratórios — quando caracterizam situações futuras possíveis, mediante simulação e encadeamento de eventos de provável ocorrência e possíveis rupturas de tendências; extrapolativos — quando encaram o futuro como continuidade do passado recente, assumindo como baixos os riscos de transformações significativas na realidade; ou referenciais — quando caracterizam a evolução

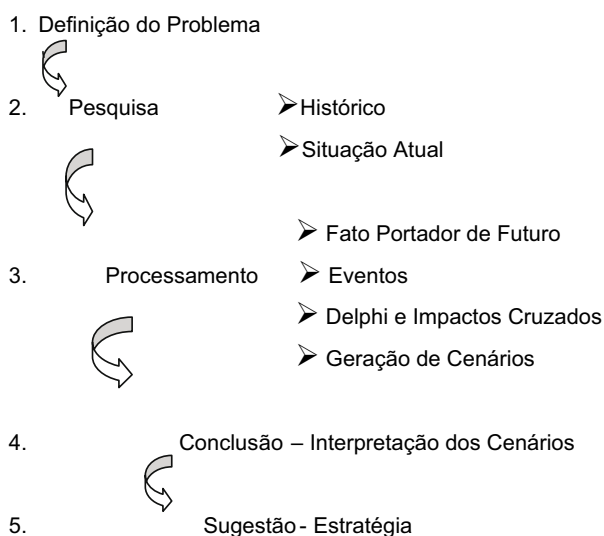


futura como a mais provável, tendo em vista os consensos acerca de mudanças e tendências dominantes a se processarem a médio e longo prazo<sup>9</sup>.

Reconhecer essa natureza complexa, mas não aleatória ou caótica, dos cenários de força de trabalho e mão de obra é um passo necessário para que se possa produzir conhecimento com maior regularidade nesse campo aplicado de estudos. Não é necessário se valer de técnicas quantitativas muito sofisticadas, nem deixar de considerar as tendências do passado mais recente, mas se valer de metodologias de incorporação de conhecimento multidisciplinar, plural e criativo sobre tendências e perspectivas de diferentes aspectos que podem influenciar a economia e o mercado de trabalho no futuro. Sem negar a importância de técnicas quantitativas de análise de dados econômicos, sociais e demográficos — do passado ou de futuros extrapolativos —, é necessário que os estudos prospectivos valham-se também de boa dose de “imaginação sociológica” na conformação de cenários. Naturalmente que, em instituições oficiais, sobretudo as vinculadas às pastas de planejamento, a “margem de manobra” para tal liberdade de cenarização é sempre mais restrita que em uma consultoria privada.

As metodologias de elaboração de cenários prospectivos procuram abarcar um rol amplo de técnicas qualitativas e quantitativas, menos ou mais estruturadas, como bem ilustra o manual, já citado, de estudo do futuro — *Futures Research Methodology* — de Gordon e Glenn (2003). Estas metodologias são empregadas a partir de um conjunto sistemático de etapas (Diagrama 1), com maior ou menor detalhamento das destas, segundo autores da área, baseados no modelo precursor de Godet (1993). No modelo de Grumbach, exposto em Marcial e Grubach (2002), a elaboração de cenários segue um conjunto de cinco atividades encadeadas, com eventuais recuos e retomadas. Inicia-se com a clarificação do objeto

a ser prospectado, definindo-se o escopo temático (projeções ocupacionais, por exemplo), horizonte de tempo (cinco, dez ou 20 anos) e delimitação territorial (área de abrangência de um projeto, estado, país). Pode parecer um tanto redundante despender tempo nessa etapa, mas a experiência tem mostrado que essa é uma fase crucial da empreitada, pois acaba definindo a escala do exercício prospectivo encarado, a abrangência multidisciplinar do objeto e os esforços metodológicos e de consultas a serem realizados nas etapas seguintes.



**Diagrama 1**  
Etapas para definição de cenários prospectivos

Definidos os contornos do problema a ser prospectado, segue-se o levantamento de estudos e dados empíricos acerca de tendências históricas e mais recentes relacionado ao objeto. Com a estruturação de bases bibliográficas na internet, o acesso ao conhecimento técnico-científico produzido no Brasil e no mundo está muito facilitado, seja pela abrangência disciplinar coberta, seja pelas facilidades de recuperação e extração de artigos e dados. No caso brasileiro, além dos sítios das universidades e associações científicas<sup>10</sup>, outras fontes de informação importantes

<sup>9</sup> Parte desta discussão sobre cenários futuros foi sistematizada anteriormente em Jannuzzi (2008) e sua retomada neste texto justifica-se pelos objetivos de dispor de material mais abrangente e unificado sobre o tema.

<sup>10</sup> Vide Anpad (administração e administração pública); Anpec (economia); Anpocs (ciências sociais); Anped (educação); Abep (estudos populacionais); Abet (estudos do trabalho) e Abrasco (saúde coletiva), entre outros.

são os periódicos acadêmicos, muitos já disponíveis no Scielo ([www.scielo.br](http://www.scielo.br)). Na Capes, o Portal Brasileiro de Informação Científica (<http://acessolivre.capes.gov.br>) e o catálogo de dissertações e teses ([www.capes.gov.br/servicos/banco-de-teses](http://www.capes.gov.br/servicos/banco-de-teses)) são outras referências de destaque. Outros sítios relevantes para o levantamento de estudos e séries históricas são os do IBGE ([www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)), do Ipea ([www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br)) e de órgãos estaduais de estatísticas ([www.anipes.org.br](http://www.anipes.org.br)). No caso do IBGE, há ainda as projeções demográficas para Brasil e estados, insumo fundamental para qualquer cenário prospectivo.

Mais especificamente, no caso de construção de cenários prospectivos de emprego e ocupações, que sirva para subsidiar projeções quantitativas na área, como fazem alguns países, a disponibilidade de informações retrospectivas é bastante significativa se forem considerados os estudos em economia do trabalho produzidos e os dados de pesquisas domiciliares da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), da Pesquisa Mensal de Emprego (PME), ambas do IBGE (disponíveis para consulta em [www.sidra.ibge.gov.br](http://www.sidra.ibge.gov.br)) e da Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED), do convênio Seade, Dieese e outras instituições estaduais (disponível em [www.seade.gov.br/produtos/ped/metropolitana](http://www.seade.gov.br/produtos/ped/metropolitana)). Também são úteis os dados sobre a estrutura produtiva regional, também disponíveis no IBGE, e de comércio exterior no Ministério do Desenvolvimento ([www.mdic.gov.br](http://www.mdic.gov.br)).

Embora não contemplem a totalidade do mercado de trabalho, os registros anuais de emprego público e celetista da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) e o movimento mensal de celetistas no Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged), ambos do Ministério do Trabalho, são fontes da maior relevância para o acompanhamento das tendências recentes do emprego e de ocupações específicas. Os dados dessas bases, inclusive com detalhamento municipal, podem ser acessados por meio das várias ferramentas de consulta disponíveis no sítio do Programa de Disseminação de Estatísticas do Trabalho do Ministério ([www.mte.gov.br/pdet](http://www.mte.gov.br/pdet)). Para o estado de São Paulo, há ainda o SIM-Trabalho (disponível pelo

sítio [www.emprego.sp.gov.br](http://www.emprego.sp.gov.br)) que, além de dispor dessas informações e outros indicadores econômicos municipais, estará disponibilizando projeções de emprego e ocupações para o estado.

Uma ilustração da potencialidade analítica da RAIS para subsidiar análises de tendências e características de ocupações é apresentada na Tabela 1, em que são relacionadas 40 ocupações selecionadas dentre mais de 500 disponíveis na fonte, segundo cinco critérios de priorização: ocupações técnicas de nível médio (grupo 3 da CBO) e ocupações de nível superior (grupo 4 da CBO, de profissionais das Ciências e das Artes); volume do emprego formal registrado em 2008; volume de postos de trabalho criados entre 2003 e 2008; variação relativa do emprego no período e parcela de postos ocupados por jovens de 16 a 24 anos em 2008. A utilização da técnica Análise Multicritério<sup>11</sup>, que busca priorizar alternativas — no caso, ocupações — bem pontuadas nos vários critérios, permitiu a constituição de um conjunto diverso de ocupações, de maior e menor qualificação (ou seja, pertencentes aos demais grandes grupos da Classificação Brasileira de Ocupações), e com diferentes perfis e comportamentos no período, selecionadas dentre as mais dinâmicas (operadores de telemarketing e professor da educação infantil); as que mais postos criaram (operadores do comércio — vendedores); as que mais empregam (vendedores, garçons, caixas, alimentadores de linha de produção, operadores de telemarketing, ajudantes de obras civis); as com maior parcela de jovens empregados (operadores de telemarketing, trabalhadores de embalagem e etiquetagem, caixas e cobradores).

Esse levantamento de informações, previsto na segunda etapa do Método Grumbah de Prospecção (Diagrama 1), é importante para se identificarem não apenas as tendências históricas e os fatores-chave que influenciaram a evolução do objeto-prospectado, como também para identificar autores e especialis-

<sup>11</sup> Para uma descrição da técnica e sua implementação no aplicativo usado — Pradin, vide Jannuzzi e outros (2009).

**Tabela 1**  
**Tendências e características de 40 ocupações formais selecionadas (1) – Estado de São Paulo – 2003–2008**

Código e título das famílias ocupacionais	Volume de emprego		Variação 2003-08		jovens %	Tec./ Sup.	Ind. Mult.
	2003	2008	abs	rel. (%)			
4223 – Operadores de telemarketing	60.228	185.630	125.402	208	54,8		0,709
2124 – Analistas de sistemas computacionais	43.401	91.578	48.177	111	17,3	1	0,698
3132 – Técnicos em eletrônica	29.725	45.353	15.628	53	28,6	1	0,698
2531 – Profissionais de relações públicas, publicidade, mercado e negócios	14.566	32.573	18.007	124	18,7	1	0,682
3911 – Técnicos de planejamento e controle de produção	21.192	40.467	19.275	91	18,4	1	0,666
3541 – Técnicos de vendas especializadas	86.995	117.781	30.786	35	22,1	1	0,616
7842 – Alimentadores de linhas de produção	174.850	281.584	106.734	61	35,2		0,613
4213 – Cobradores e afins	13.732	28.270	14.538	106	42,3		0,608
2624 – Artistas visuais e desenhistas industriais	3.093	5.987	2.894	94	31,8	1	0,600
5211 – Operadores do comércio em lojas e mercados	517.704	801.244	283.540	55	36,5		0,600
7170 – Ajudantes de obras civis	102.891	173.549	70.658	69	28,4		0,599
4141 – Almoxarifes e armazenistas	86.390	139.850	53.460	62	33,0		0,596
3224 – Técnicos de odontologia	8.382	14.442	6.060	72	21,6	1	0,593
3912 – Técnicos de controle da produção	45.221	63.838	18.617	41	19,6	1	0,579
4211 – Caixas e bilheteiros (exceto caixa de banco)	122.831	176.155	53.324	43	41,8		0,553
7242 – Trab. de traçagem e montagem de estruturas metálicas e de compósitos	15.505	27.901	12.396	80	32,4		0,554
3133 – Técnicos em telecomunicações	13.564	21.280	7.716	57	18,5	1	0,540
3172 – Técnicos em operação e monitoração de computadores	16.275	21.076	4.801	29	32,8	1	0,541
5191 – Motociclistas e ciclistas de entregas rápidas	17.650	33.304	15.654	89	24,7		0,539
3548 – Técnicos em turismo	4.975	8.297	3.322	67	23,7	1	0,538
2524 – Profissionais de recursos humanos	10.074	19.320	9.246	92	12,8	1	0,533
3171 – Técnicos de desenvolvimento de sistemas e aplicações	12.821	17.026	4.205	33	31,8	1	0,529
2311 – Professores de nível superior na educação infantil	19.129	67.831	48.702	255	2,8	1	0,525
2525 – Profissionais de administração econômico	11.101	18.491	7.390	67	16,3	1	0,522
7251 – Montadores de máquinas, aparelhos e acessórios em linhas Montag	10.977	21.219	10.242	93	26,5		0,520
5134 – Garçons, barmen, copeiros e sommeliers	163.749	217.804	54.055	33	38,1		0,514
7841 – Trabalhadores de embalagem e de etiquetagem	69.319	94.420	25.101	36	48,2		0,514
7741 – Montadores de móveis e artefatos de madeira	5.820	15.431	9.611	165	25,3		0,512
3523 – Agentes fiscais metrológicos e de qualidade	1.495	3.698	2.203	147	23,7	1	0,511
7311 – Montadores de equipamentos eletroeletrônicos	36.800	54.289	17.489	48	33,3		0,506
7631 – Trabalhadores da preparação da confecção de roupas	11.791	19.803	8.012	68	33,8		0,505
4142 – Apontadores e conferentes	35.350	57.483	22.133	63	23,2		0,501
3714 – Recreadores	10.308	14.673	4.365	42	22,6	1	0,499
3121 – Técnicos em construção civil (edificações)	4.739	9.569	4.830	102	15,0	1	0,491
2123 – Administradores de redes, sistemas e banco de dados	2.226	5.687	3.461	155	17,8	1	0,489
2613 – Arquivistas e museólogos	647	1.741	1.094	169	37,0	1	0,489
7214 – Operadores de máquinas de usinagem CNC	13.178	24.048	10.870	82	23,4		0,486
7832 – Trabalhadores de cargas e descargas de mercadorias	106.256	142.821	36.565	34	30,3		0,484
3251 – Técnicos em manipulação farmacêutica	1.981	4.027	2.046	103	22,2	1	0,480
3331 – Instrutores e professores de cursos livres	12.614	18.802	6.188	49	17,3	1	0,479

Fonte: RAIS 2003 e 2008.

(1) As 40 ocupações foram selecionadas por meio da técnica Análise Multicritério, tomando as colunas 2 a 6 como critérios de priorização dentre as mais de 500 ocupações registradas.

tas a serem consultados na terceira etapa — processamento de informações. Sem dúvida, a construção dos cenários futuros deve ser elaborada por um conjunto de especialistas de diversas áreas de conhecimento, como demógrafos, urbanistas, economistas, sociólogos, cientistas políticos, geógrafos, pertencentes a diferentes instituições, de modo a garantir maior pluralidade de visões de futuro, como bem observam Marcial e Grumbach (2002).

Naturalmente, não se espera que este painel de especialistas seja uma amostra probabilística dos pesquisadores das diferentes áreas de conhecimento envolvidas, mas sim uma amostra intencionalmente escolhida, cuja qualidade será julgada, *a posteriori*, pelas contribuições efetivas e o engajamento nas respostas às questões formuladas. A plataforma Lattes, no sítio do CNPq ([www.cnpq.br](http://www.cnpq.br)), é uma referência obrigatória de consulta para identificar especialistas em diversas áreas, ainda que sua cobertura se dê mais no segmento acadêmico que profissional.

Mediante o emprego de sessões de *brainstorming*, oficinas, grupos de discussão, entrevistas, remessa de questionários estruturados ou consultas pela internet — seguindo, por exemplo, as recomendações de aplicação da técnica Delphi —, compilam-se as opiniões dos especialistas, técnicos e agentes com relação aos “eventos” previsíveis e outros “fatos portadores do futuro”, factíveis de ocorrência na forma de descrições estruturadas (cenários futuros), submetidas posteriormente para aprofundamento ou validação. Em linhas gerais, o método Delphi consiste na consulta a um grupo de especialistas a respeito de eventos futuros através de um questionário, que é repassado continuadas vezes até que seja obtida uma convergência de respostas, pressupondo que o julgamento coletivo, ao ser bem organizado, é melhor do que a opinião de um só indivíduo. Como colocam Wright e Giovinazzo (2000), o anonimato dos respondentes, a representação estatística dos resultados e o *feedback* de respostas do grupo para

revalidação nas rodadas subsequentes são as principais características deste método.

Essas consultas aos especialistas — Delphi ou Jogo de Delphos, oráculo que predizia o futuro na Grécia Clássica — serão tão mais esclarecedoras quanto mais competente for o trabalho realizado nas fases anteriores. Com base na literatura e em outros documen-

tos, é preciso identificar questões-chave, eventos, fatores críticos ou fatos portadores do futuro que podem ter impacto significativo na conformação cotidiana do porvir. No contexto de elaboração de cenários para subsidiar projeções de emprego e ocupações, por exemplo, há uma série de questões — como as sistematizadas no Quadro 2 — com as quais os especialistas precisariam ser estimulados a contribuir, discutir e, quem sabe, convergir suas opiniões e ideias.

Quanto às atividades finais da terceira etapa, para uma efetiva interpretação e validação dos cenários prospectivos (quarta etapa) e construção de estratégias e planos de ação (quando se trata de cenários para orientar os rumos de organizações), pode ser útil consultar documentos e cenários de referências disponíveis em outros sítios, como o da Secretaria de Estudos Estratégicos ([www.sae.gov.br/site](http://www.sae.gov.br/site)), do Centro de Gestão e Estudos Estratégicos ([www.cgee.org.br](http://www.cgee.org.br)), da FGV (revista Cenários FGV, em [www.fgv.br/gv-preve](http://www.fgv.br/gv-preve)), da PUC-SP (Núcleo de Estudos do Futuro, em [www.nef.org.br](http://www.nef.org.br)) e da FEA/USP (Programa de Estudo do Futuro, em [www.consultoriaprotuturo.com](http://www.consultoriaprotuturo.com)), além daqueles elaborados para grandes empresas públicas, como Petrobras e Embrapa.

Os estudos de natureza mais prospectiva acerca dos empregos e ocupações são mais raros no país, como comentado anteriormente. Um dos poucos trabalhos nesse sentido é o apresentado por Guimarães (2006) que, baseado na análise das tendências demográficas das últimas décadas, faz considerações sobre impactos futuros nas políticas públicas e sobre segmentos de mercado de bens e serviços. Com a

Quais as perspectivas de crescimento econômico nos próximos anos no Brasil?
Qual a disponibilidade de recursos para investimento por parte do governo e das empresas?
Quais as perspectivas de crescimento econômico dos EUA, China, Europa e demais países da América Latina, África e Ásia?
Como a pressão por maior abertura ao comércio exterior pode impactar no ambiente de negócios e empregos de determinados setores de atividade em que o país não é competitivo em termos de inovação tecnológica ou custos de produção e transporte?
Qual o impacto na oferta de empregos e estrutura ocupacional da realização das obras e projetos previstos para eventos com a Copa do Mundo em 2014 e as Olimpíadas em 2016? Trem de alta velocidade? Outros aeroportos?
Como evoluirá o ambiente de negócios e incentivos para as pequenas e médias empresas ou aquelas com maior intensidade de uso de mão de obra ou pessoal-intensivas?
Como evoluirá a produtividade da mão de obra nos diversos setores de atividade?
Como a regulamentação ambiental pode influenciar as novas tecnologias de produção e, por conseguinte, as novas demandas em termos ocupacionais?
Quais os impactos da exploração do petróleo e de novas fontes de energia na estrutura ocupacional brasileira?
Como novos modelos de gestão empresarial podem afetar a estrutura de comando e divisão de tarefas nas empresas?
Qual o impacto na estrutura ocupacional e nível de emprego do avanço da automação e informática nos escritórios e lojas?
Como as tendências de <i>offshoring</i> de serviços podem impactar na oferta de empregos e ocupações específicas em que a presença física do trabalhador não é requerida?
Quais devem ser os impactos gerados pelas inovações tecno-científicas no campo da genética, da nanotecnologia, da teleinformática?
Quais profissões vão ser mais impactadas pelo curso do movimento demográfico de envelhecimento populacional?
Como os avanços, em termos de escopo e escala das políticas sociais, podem influenciar a oferta de determinadas ocupações na Educação, Saúde e Assistência Social?
Como as mudanças socioculturais – individualização do consumo, valorização de atividades de entretenimento, culto à saúde, entre outras – podem criar novas oportunidades de emprego e obstáculos a outras?
<b>Quadro 2</b> <b>Questões-chave para definição de cenários futuros do emprego e ocupações</b>

queda na taxa de fecundidade brasileira, bem como o aumento da expectativa de vida, o Brasil tem vivido um momento *sui generis* para a resolução de antigas demandas sociais, mas não só, uma vez que estariam surgindo perspectivas novas de desenvolvimento de negócios. Assim, partindo da constatação do envelhecimento populacional, o autor infere perspectivas sobre demandas de ocupações em dois segmentos, um deles relacionado à demanda crescente de profissionais para atender aos programas e políticas públicas voltadas à garantia de “envelhecimento ativo”, ou seja, um processo de envelhecimento cujo fulcro primordial é a qualidade de vida em sua plenitude, através de investimentos públicos eficazes na área de saúde, previdência social, lazer, habitação e entretenimento. O segundo segmento de mercado de trabalho impactado pelas tendências demográficas analisadas pelo autor seria aquele voltado à produção de bens e, sobretudo, serviços para essa população. Para o autor, os setores imobiliário; de saúde; de serviços de proximidade; de turismo, lazer e entretenimento; de

finanças; de educação; de tecnologia e até mesmo de mercado editorial têm potencialidades de crescimento de suas atividades com o envelhecimento populacional brasileiro. Em suma e em termos metodológicos e epistemológicos, as reflexões apresentadas por Guimarães (2006) nesta demografia dos negócios nada mais é do que um exercício prospectivo de apreensão bem embasada do futuro.

Outro exemplo de estudo prospectivo na área é o de Pochmann (2001), sobre a dinâmica das ocupações no mercado de trabalho brasileiro para os próximos anos. Para prospectar tal dinâmica, o autor parte do extenso e elaborado debate da economia e sociologia do trabalho acerca daquilo que se convencionou chamar da emergência de um “novo paradigma técnico-produtivo”, ou ainda da consolidação da chamada sociedade pós-industrial. Nesse estudo, o foco é direcionado para o entendimento das propensões futuras do emprego, educação e qualificação profissional, uma vez que tais dimensões do trabalho seriam, neste novo paradigma produtivo, essen-

ciais na inevitável recomposição das características da força de trabalho. Como largamente conhecido, nestes novos tempos produtivos, descortinados com o auxílio das revoluções tecnológicas que deram ensejo às mais variadas tecnologias da informação, o trabalhador necessita ser qualificado, dono de polivalência multifuncional e ainda possuir habilidades adicionais à tarefa laboral em si. Essa tendência, que se desdobra rapidamente com o passar dos anos, necessita ser entendida com profundidade, segundo o autor, para que o futuro não seja uma surpresa, mas, antes, alvo de um conhecimento controlado que clareie os caminhos a serem trilhados pelos vários atores envolvidos. No caso do futuro das ocupações, tais atores seriam o poder público, as instituições de ensino, o empresariado e os sindicatos.

Considerando a carência de estudos de natureza mais prospectiva sobre emprego e ocupações no Brasil, não há como deixar de consultar as experiências internacionais no campo, ainda que referidas a outros contextos econômicos e estruturas ocupacionais. É o que se faz nas seções seguintes.

## O MODELO DE PROJEÇÃO DE EMPREGOS E OCUPAÇÕES DOS EUA

Os manuais clássicos de economia do trabalho assinalam que a demanda por mão de obra depende de uma série de fatores: da taxa de crescimento econômico, da composição setorial da economia, do nível e do tipo de industrialização (moderna ou tradicional, de pequena ou grande escala), do nível dos salários, do padrão tecnológico adotado, dos padrões de consumo e distribuição de renda (EHRENBERG; SMITH, 2000). Combinações de taxas favoráveis de crescimento econômico, em uma economia urbano-industrial baseada em indústrias de pequeno porte (moderna ou tradicional) — em que a relação salário vs. capital fixo favoreça o primeiro, em que o padrão de consumo favoreça os produtos manufaturados, de preferência nacionalmente produzidos, e em que a renda encontre-se distribuída de forma mais equân-

nime — favorecem a expansão da demanda por mão de obra por parte das empresas.

Projeções de emprego requerem, pois, a aplicação de modelos bastante complexos, que exigem uma base de informação empírica bastante detalhada, como as técnicas de cenários econômicos e os métodos baseados nas matrizes insumo-produto para estimação de demanda de trabalho a partir das perspectivas de investimentos setoriais ou de hipóteses sobre a expansão da renda agregada (BRAUERS, 1995).

Não são muitos os países que elaboram, de forma periódica, projeções de força de trabalho e de empregos, e menos ainda aqueles que elaboram projeções de ocupações (Quadro 3). EUA, Canadá e França são alguns dos países que elaboram este tipo de estatística pública, com propósitos de orientar suas políticas de formação de quadros de nível técnico e superior e também, possivelmente, para definir cotas de imigração internacional. São países em que, também, se pode contar com a diversidade e qualidade de informações econômicas e sociais requeridas para esta empreitada metodológica. Dentre estes modelos,

País	Existência de projeções ocupacionais	Site
Alemanha	Não	www.destatis.de
Áustria	Não	www.statistik.at
Bélgica	Não	www.economie.fgov.be
Canadá	Sim	www.hrdc.gov.ca
China	Não	www.stats.gov.cn
Croácia	Não	www.dzs.hr
Estados Unidos	Sim	www.bls.gov
Dinamarca	Não	www.uk.fm.dk
Finlândia	Sim	www.stat.fi
Itália	Não	www.istat.it
França	Sim	www.travail.gouv.fr
Inglaterra	Sim	www.statistics.gov.uk
Países Baixos	Não	www.cbs.nl
Nova Zelândia	Sim	www.dol.govt.nz
Noruega	Sim	www.ssb.no

**Quadro 3**  
Levantamento sobre existência de projeções ocupacionais em agências nacionais de estatísticas – 2010



o americano — desenvolvido pelo *Bureau of Labor Statistics* — é certamente o mais complexo em métodos e intensivo em dados. É também o mais antigo, pois começou a ser criado logo depois da Segunda Guerra Mundial, embora as primeiras projeções numéricas formais viessem a ser publicadas só em 1960 (BUREAU OF LABOR STATISTICS, 1999).

O modelo canadense de projeções requer um conjunto menos diverso de dados econômicos e sociais que o do BLS americano, provenientes, em boa medida, das pesquisas mensais de emprego e dos censos demográficos quinquenais, realizados pela agência nacional de estatísticas *Statistics Canada* (ARCHANBALT, 1999). O modelo francês é ainda menos intensivo em dados.

Uma das diferenças fundamentais entre os modelos — americano, canadense e francês — é como eles estimam e prospectam as dimensões econômicas básicas de cômputo do emprego por setor: o valor adicionado e a produtividade da mão de obra. Como definido em rico material bibliográfico compilado pelas Nações Unidas (1990), em um dado momento  $t$ , o emprego em um setor pode ser definido como a razão entre essas duas variáveis:

$$\text{Emprego no setor } i = \frac{\text{Valor adicionado no setor } i, \text{ tempo } t}{\text{Produtividade da mão de obra no setor } i, \text{ tempo } t}$$

Respeitadas as nuances devidas, nos modelos canadense e francês assume-se comportamento estocástico das duas variáveis, determinadas a cada momento  $t$  a partir de modelos de séries temporais específicas, com maior ou menor de outros fatores exógenos. Assim, a variação relativa do emprego é computada segundo a equação diferencial:

$$\frac{\Delta \text{Emprego } (i,t+\Delta t)}{\text{Emprego } (i,t+\Delta t)} = \frac{\Delta \text{Valor adic } (i,t+\Delta t)}{\text{Valor adic } (i,t+\Delta t)} - \frac{\Delta \text{Produtividade}(i,t+\Delta t)}{\text{Produtividade } (i,t+\Delta t)}$$

No caso do método americano para projeções de emprego e ocupações, os valores prospectados para o valor adicionado da produção setorial e para a produtividade setorial do emprego resultam de um complexo sistema de equações, vasto conjunto de dados e hipóteses qualitativas, articuladas em seis etapas. Como apresentado no Diagrama 2, o processo inicia-se com as projeções de força de trabalho, por sexo e grupos etários, segundo a metodologia convencional descrita em Nações Unidas (1973). A segunda etapa envolve a definição de hipóteses de crescimento econômico, por agregados do Produto Nacional Bruto (PNB), insumo este adquirido pelo BLS de consultorias privadas, tendo como referência, naturalmente, as projeções demográficas e da força de trabalho (que informam, com outras variáveis, a evolução do consumo das famílias, a necessidade de gastos do governo, os investimentos etc).

1. Elaboração das projeções de força de trabalho, por sexo e grupos etários
2. Definição de cenário de crescimento econômico, explicitando os grandes agregados do PNB
3. Desagregação dos agregados do PNB por setores de atividade econômica
4. Aplicação da matriz insumo-produto para estimação da demanda de cada setor
5. Cômputo do emprego por setor de atividade econômica
6. Estimação dos postos de trabalho requeridos, por ocupação

**Diagrama 2**  
Modelo de projeções de emprego e ocupações do BLS

As etapas seguintes são realizadas sob uma série de hipóteses subjacentes, explícitas ou implícitas, valendo-se de modelagem estatística e econométrica, usando-se a diversidade de dados primários e outros já retrabalhados pelas equipes do BLS e outras agências estatísticas americanas, como o *Census Bureau* (que realiza o

censo econômico, quinquenalmente) e o *Bureau of Economic Analysis* (responsável pelas contas nacionais).

Vale ressaltar que, ademais de toda a sofisticação metodológica — e da extensa base de informações econômicas que lhe dá suporte consistente —, as etapas do modelo BLS envolvem a definição de forte componente qualitativo, como as necessárias ao cômputo do PNB, emprego e ocupações por setor econômico. Naturalmente, em se tratando de um órgão oficial e com forte peso de técnicos com formação quantitativa, é natural que as hipóteses sejam mais incrementalistas, isto é, supondo-se que o futuro do emprego e das ocupações seguiria um ciclo de mudanças sem rupturas inesperadas. Como observado no *Handbook of Methods* (BUREAU OF LABOR STATISTICS, 1999, p. 13-16):

*The following assumptions underlie BLS employment projections.*

- *Broad social and demographic trends will continue.*
- *New major armed conflicts will not develop.*

- *There will be no major natural disasters.*
- *The projected U.S. economy will be at approximately full employment.*
- *Existing laws and policies with significant impacts on economic trends are assumed to hold throughout the projections period.*<sup>12</sup>

Os Quadros 4 e 5 trazem ilustrações de hipóteses qualitativas que alimentam os modelos quantitativos e que calibram as tendências extrapolativas do passado, necessárias nas etapas finais do processo de elaboração das projeções. Algumas das tendências sugeridas pelos especialistas consultados são intuitivamente aplicáveis no contexto brasileiro, como a diminuição do valor adicionado e do emprego na indústria do fumo, ainda que não na intensidade apontada. No caso do segmento de equipamentos de telecomunicações, as perspectivas positivas de lá devem também se reproduzir aqui, a julgar pela evolução deste setor no período recente no país. Por sua vez, não é simples intuir o que deve ocorrer com a indústria cultural brasileira, até porque, pelos especialistas americanos, o setor

Setor de atividade	Perspectivas do valor adicionado e do emprego
Fabricação de tabaco	O produto é consumido por indivíduos, usado por outras firmas da indústria de tabaco e é exportado. Tanto a produção como o emprego deverão continuar a cair acentuadamente, por causa do consumo menor e das restrições mais severas à utilização do produto. Esta indústria é uma das que está declinando mais rapidamente, em termos de produção durante o período projetado.
Fabricação de equipamentos de comunicações	O produto é utilizado principalmente como bem de capital das indústrias de transporte aéreo, transmissão de rádio e indústrias de comunicação. Também é utilizado como insumo para as indústrias de defesa, construção e de telecomunicações. A produção deverá crescer mais do que o PIB, em parte por causa de grandes melhoras de produtividade. O emprego deverá cair ligeiramente como resultado de aumentos de produtividade e continuada competição estrangeira.
Jornal, periódico, livro e publicação de catálogos	O produto é comprado principalmente por indivíduos. A produtividade da indústria deverá declinar rapidamente no período projetado. Espera-se que a produtividade continue a aumentar à medida que a publicação online e eletrônica se tornem predominantes na entrega das mídias. O emprego deve declinar à medida que a produtividade aumenta e a produção cai.
Indústrias de cinema, vídeo e gravação	O produto nesta indústria é consumido principalmente como insumo para cinemas e para a indústria de transmissão televisiva. A produtividade deve crescer mais rapidamente do que o PIB à medida que uma crescente população doméstica e internacional continua a demandar filmes como entretenimento. A produção deve crescer, mas a uma taxa mais lenta; conseqüentemente o emprego deve crescer modestamente.
Escolas, faculdades, universidades e escolas profissionalizantes	O produto é consumido por indivíduos e pelo governo. O produto deve crescer à medida que a população com idade universitária aumenta, e os trabalhadores utilizem este para aperfeiçoar suas habilidades, para uma educação continuada e para transições de carreira. A produtividade deve crescer à medida que a demanda por professores nestas escolas aumente.

**Quadro 4**  
**Hipóteses estabelecidas por especialistas consultados pelo BLS que devem afetar a perspectiva do valor adicionado e do emprego em alguns setores – 2008–2018**

Fonte: Bureau of Labor Statistics, 2000.

<sup>12</sup> “Os seguintes pressupostos fundamentam as projeções de emprego do Gabinete de Estatísticas de Trabalho (BLS).  
 • Continuidade geral das tendências demográficas e sociais.  
 • Não ocorrerão grandes conflitos armados.  
 • Não haverá grandes catástrofes naturais.  
 • As projeções para a economia dos EUA são de pleno emprego.  
 • As leis e políticas existentes com impacto significativo sobre a evolução econômica serão mantidas ao longo do período projetado.”  
 (BUREAU OF LABOR STATISTICS, 1999, p. 13-16, tradução do editor).



Ocupação	Fatores que devem afetar a perspectiva da ocupação
Diretores	Espera-se um pequeno decréscimo à medida que as fusões e consolidações reduzam a necessidade de diretores
Gerentes gerais e de operação	Espera-se uma pequena queda uma vez que a estabilização diminui a demanda para estes trabalhadores
Gerentes de sistemas de informação	Deverá ocorrer um pequeno aumento porque precisa-se de trabalhadores adicionais para supervisionar o número crescente de especialistas em computadores nesta área.
Analistas financeiros	Espera-se um pequeno aumento. À medida que investimentos mais novos e mais complexos, tais como fundos "hedge" se tornem mais populares, as companhias estão admitindo um maior número de analistas para pesquisar e recomendar tais investimentos.
Analistas de sistemas de computadores	Espera-se um pequeno aumento à medida que os serviços de Tecnologia da Informação cada vez mais são terceirizados para estas companhias.
Analistas de sistemas de rede e comunicação de dados	Espera-se um grande aumento à medida que as organizações continuam a adotar as mais recentes tecnologias de rede.
Analistas de pesquisa operacional	Espera-se um pequeno aumento uma vez que as companhias demandam estudos quantitativos na gestão de tomada de decisão
Estatísticos	Espera-se um pequeno aumento à medida que as companhias farmacêuticas contratem estatísticos para ajudar a processar os resultados de testes clínicos cada vez mais rigorosos.
Arquitetos paisagistas	Espera-se um pequeno aumento uma vez que os serviços destes trabalhadores aumentem em projetos paisagísticos.
Sociólogos	Espera-se um pequeno aumento uma vez que a sociologia está cada vez mais incorporada na pesquisa em outros campos.

**Quadro 5**  
**Hipóteses estabelecidas por especialistas consultados pelo BLS que devem afetar a perspectiva de ocupações específicas – 2008–2018**

Fonte: Bureau of Labor Statistics, 2000.

de produção de filmes nos EUA deve crescer mais do que a média da economia, movido pela demanda internacional e pelas tendências de consumo de produtos da indústria de entretenimento.

Raciocínio análogo pode se aplicar ao caso das perspectivas apontadas pelos especialistas americanos quanto à intensidade de uso de determinados profissionais nas empresas brasileiras. Nos EUA como aqui, as reconfigurações das estruturas organizacionais têm impactado negativamente na expansão de vagas de chefes, supervisores e gerentes. A demanda por produtos na área de informática e software deve ter impactos positivos, lá como aqui, na expansão de ocupações do setor. A demanda por profissionais que atuam na análise de dados e informações, como estatísticos e sociólogos, por exemplo, que deve ter um pequeno aumento no caso dos EUA, talvez tenha comportamento mais positivo no país, em função do estágio menos avançado em que, aqui, este setor se encontra.

Sob tais pressupostos e técnicas, o BLS produz um conjunto amplo de informações, sumarizadas na forma das tabelas seguintes, no qual é apresen-

tada a demanda de ocupações, de forma bastante detalhada, para um horizonte de dez anos. Informações dessa natureza constituem-se nas mais consultadas no sítio do BLS, só perdendo para os indicadores de emprego e desemprego. Há, no sítio, diferentes formas de acessar a informação, dependendo do tipo de usuário consultor, desde tabelas até análises específicas sobre ocupações (BUREAU OF LABOR STATISTICS, 2000).

Como se pode constatar na Tabela 2, as ocupações na área de saúde, mais qualificadas (biomédicos) ou não (ajudantes de idosos), serão das mais dinâmicas nos próximos dez anos, seguindo a inexorabilidade das demandas relacionadas ao envelhecimento populacional. A continuidade de mudanças socioculturais nos estilos de vida individual e familiar também deve responder pela oferta crescente de vagas para treinadores de atletas, veterinários e esteticistas. Ocupações relacionadas às áreas de maior inovação tecnológica nos EUA, genética e computação, também terão demanda bem acima da média do mercado. Por fim, dadas as características do modelo previdenciário americano, ocupações re-

**Tabela 2**  
**Ocupações com maior expansão relativa – EUA – 2008/2018**

Ocupação	Emprego (mil)		Variação 2008-18	
	2008	2018	Abs(mil)	relativa
Engenheiros biomédicos	16,0	27,6	11,6	72,02
Analistas de sistemas de rede e comunicação de dados	292,0	447,8	155,8	53,36
Ajudantes de saúde domiciliar	921,7	1382,6	460,9	50,01
Auxiliares de cuidados pessoais e caseiros	817,2	1193,0	375,8	45,99
Examinadores financeiros	27,0	38,1	11,1	41,16
Cientistas médicos exceto epidemiologistas	109,4	153,6	44,2	40,36
Assistentes de médicos	74,8	103,9	29,2	38,99
Especialistas em cuidados com a pele	38,8	53,5	14,7	37,86
Bioquímicos e biofísicos	23,2	31,9	8,7	37,42
Treinadores de atletas	16,3	22,4	6,0	36,95
Ajudantes de fisioterapeutas	46,1	62,8	16,7	36,29
Higienizadores dentais	174,1	237,0	62,9	36,14
Tecnólogos e técnicos veterinários	79,6	108,1	28,5	35,77
Assistentes odontológicos	295,3	400,9	105,6	35,75
Engenheiros de software e aplicações do computador	514,8	689,9	175,1	34,01
Assistentes médicos	483,6	647,5	163,9	33,9
Auxiliares de terapeutas físicos	63,8	85,0	21,2	33,28
Veterinários	59,7	79,4	19,7	32,95
Professores de educação de auto-enriquecimento	253,6	334,9	81,3	32,05
Funcionários de conformidade, exceto da agricultura, construção	260,2	341,0	80,8	31,05

Fonte: Bureau of Labor Statistics, 2000.

lacionadas à consultoria financeira também figuram entre as 20 mais dinâmicas no período.

Na Tabela 3 são apresentadas as 20 ocupações com maior crescimento em termos absolutos, que mais vagas criarão nos próximos dez anos. Naturalmente, não são as mesmas apresentadas na Tabela 2, ainda que, no caso dos ajudantes de idosos (além de enfermeiros), as perspectivas são igualmente promissoras. No conjunto, as ocupações que a maior parte dos jovens americanos vai acabar inserindo-se serão as básicas dos setores de serviços administrativos, alimentação, construção e vendas. Vale destacar ainda a expansão de vagas no ensino superior de Engenharia de Computação.

Como se vê, o modelo americano é bastante complexo. Requer uma vastidão de dados econômicos, sociais e demográficos que só um sistema estatístico bem financiado pode prover; vale-se de modelos quantitativos e informação qualitativa es-

pecífica e regular que só uma sociedade com muitos centros de pesquisa e universidades pode produzir. Sem dúvida, a elaboração de projeções de emprego e ocupações é um projeto de longo prazo, que precisa de financiamento expressivo e regular para garantir continuidade de equipes e aprimoramento das pesquisas e modelos. Mas é um investimento que produz uma cadeia de efeitos multiplicadores bastante intensos e dispersos sobre setores intensivos na produção de conhecimento, nas universidades, consultorias e agências governamentais.

### **A RIQUEZA INFORMATIVA DOS SÍTIOS SOBRE TENDÊNCIAS E CARACTERÍSTICAS DAS OCUPAÇÕES PELO MUNDO**

Como evidenciado nos tópicos anteriores, a elaboração de projeções de emprego e ocupações requer um conjunto amplo de informações de natureza

**Tabela 3**  
**Ocupações com maior expansão absoluta – EUA – 2008/2018**

Ocupação	Emprego (mil)		Variação 2008-18	
	2008	2018	Abs (mil)	relativa
Enfermeiras registradas	2618,7	3200,2	581,5	22,2
Auxiliares de saúde domiciliar	921,7	1382,6	460,9	50,0
Representantes de serviços ao consumidor	2252,4	2651,9	399,5	17,7
Trabalhadores no preparo de alimentos incluindo comida rápida	2701,7	3096,0	394,3	14,6
Auxiliares de cuidados pessoais e caseiros	817,2	1193,0	375,8	46,0
Vendedores a varejo	4489,2	4863,9	374,7	8,4
Auxiliar de escritório, geral	3024,4	3383,1	358,7	11,9
Contadores e auditores	1290,6	1570,0	279,4	21,7
Auxiliares de enfermagem, enfermeiros e atendentes	1469,8	1745,8	276,0	18,8
Professores pós-secundários	1699,2	1956,1	256,9	15,1
Trabalhadores da construção	1248,7	1504,6	255,9	20,5
Professores primários, exceto educação especial	1549,5	1793,7	244,2	15,8
Motoristas de caminhão pesado, trator, trailer	1798,4	2031,3	232,9	13,0
Trabalhadores em paisagismo e cuidados com o solo	1205,8	1422,9	217,1	18,0
Auxiliares de contabilidade e de auditoria	2063,8	2276,2	212,4	10,3
Secretários executivos e assistentes administrativos	1594,4	1798,8	204,4	12,8
Analistas de gerenciamento	746,9	925,2	178,3	23,9
Engenheiros de software e aplicações	514,8	689,9	175,1	34,0
Recepcionistas e atendentes	1139,2	1312,1	172,9	15,2
Carpinteiros	1284,9	1450,3	165,4	12,9

Fonte: Bureau of Labor Statistics, 2000.

quantitativa e qualitativa, abarcando dimensões mais macro e microcontextuais no ambiente econômico, político-institucional, cultural, social e demográfico. Em que pesem os avanços na produção de informações que preenchem esse complexo mosaico no Brasil, há uma área em que as lacunas são significativas: informações mais específicas sobre tendências e características das ocupações. Para fazer cenários de demanda por ocupações específicas é preciso conhecê-las mais detalhadamente, seja em uma perspectiva normativa, seja em termos empíricos.

Mas há certamente espaço para maior aprofundamento nesse campo, como sugerem os esforços já realizados em outros países, alguns deles ilustrados a partir dos sítios em que as informações ocupacionais são disponibilizadas (Figura 2). O grande mérito desses sítios reside no esforço de aproximação entre um público muitas vezes diverso e as informações estatísticas, quase sempre oferecidas de

maneira sisuda e pouco palatável. Certamente um grande desafio, mas que a potencialidade das ferramentas midiáticas (em especial a internet) enfrenta para que as tais distâncias sejam diminuídas. Por exemplo, constata-se a presença de gráficos e tabelas simples, analisados em pequenos textos de um estilo simples e jornalístico. Não obstante são oferecidos *links* a partir dos quais o usuário tem a oportunidade de aprofundar as informações propostas, não comprometendo assim a substância dos dados. Importante salientar também os *layouts* atrativos: cores chamativas, o uso de frases de efeito, figuras e fotografias temáticas e até mesmo pequenos vídeos descrevendo as ocupações, o que contribui para que as informações estatísticas cheguem ao usuário de maneira cativante e interativa. A presença de sites especializados conforme o público (profissões da saúde, jovens, mulheres, crianças etc) completa esse quadro de riqueza informativa.



Endereço: <http://www.meformer.org/>  
País: França.

Objetivo: congregar informações sobre 400 ocupações, taxas de emprego e desemprego, percurso formativo, conselhos profissionais e orientação vocacional.

Público-alvo: usuários em geral e formuladores de políticas.



Endereço: <http://www.bls.gov/oco/>  
País: Estados Unidos.

Objetivo: congregar dados sobre centenas de ocupações, discorrendo sobre a natureza de cada trabalho, a formação, a situação do emprego / desemprego, projeções de número de ocupados.

Público-alvo: usuários em geral e formuladores de políticas.



Endereço: [http://www.kids.gov/6\\_8/6\\_8\\_careers.shtml](http://www.kids.gov/6_8/6_8_careers.shtml)  
País: Estados Unidos da América.

Objetivo: congregar dados sobre dezenas de ocupações, discorrendo sobre a natureza de cada trabalho, a formação e as perspectivas para o futuro.

Público-alvo: crianças e adolescentes.



Endereço: <http://www.workingincanada.gc.ca/>  
País: Canadá.

Objetivo: congregar dados sobre centenas de ocupações, discorrendo sobre a natureza de cada trabalho, a formação e as perspectivas para o futuro.

Público-alvo: usuários em geral e formuladores de políticas.



Endereço: <http://www.mteco.gov.br/>  
País: Brasil.

Objetivo: congregar dados sobre 2.500 ocupações, discorrendo sobre a natureza de cada trabalho, a formação e locais de trabalho.

Público-alvo: usuários em geral e formuladores de políticas.



Endereço: <http://www.senai.br/br/almanaque>  
País: Brasil.

Objetivo: congregar dados sobre dezenas de ocupações da área industrial, discorrendo sobre a natureza de cada trabalho e o percurso formativo.

Público-alvo: usuários em geral e estudantes.

Figura 2 – Sítios com informações sobre características e tendências de ocupações

Utilizando os recursos descritos acima, tais sítios informam a seus usuários acerca das características da ocupação consultada e as respectivas projeções de emprego para o futuro, se em ascensão, estabele-

mente ou queda. O percurso formativo também é explorado, detalhando o caminho que deve ser trilhado para o exercício da profissão, bem como as várias opções de especialização. Os dados estatísticos re-

finados dão base para o informe dos salários iniciais no mercado, a taxa de desemprego por ocupação, a faixa etária dos trabalhadores ali alocados, bem como as ocupações similares. Tais dados configuram um quadro de informações muito rico e essencial para o mapeamento do futuro, tanto do formulador de políticas públicas quanto do jovem estudante envolto em dúvidas acerca do seu futuro profissional.

O portal francês Meformer (Quadro 6) é muito rico em informações. Possui descrição detalhada de 400 ocupações, estatísticas acerca da inserção profissional, orientações detalhadas para escolha e inscrição em cursos técnicos e profissionalizantes, *links* para associações e centros públicos de orientação profissional e informações sobre auxílios, bolsas e financiamentos voltados para a formação e a educação profissional.

O sítio do *Bureau Labor Statistics* dos EUA (Quadro 6), por sua vez, oferece conteúdos com a formação básica requerida para centenas de ocupações, bem como as possibilidades de especialização nas áreas; o salário médio inicial; as perspectivas de emprego; as atividades desenvolvidas pelo trabalhador e as condições de trabalho. Além disso, há dicas de procura de emprego e informações gerais sobre o mercado de trabalho. As perspectivas de emprego compreendem o período de 2008–2018, no qual são apresentadas porcentagens de aumento ou diminuição da demanda de cada profissão, incluindo texto detalhando as razões para o tal comportamento esperado. São apresentadas ainda as ocupações correlatas e os endereços eletrônicos nos quais o usuário poderá buscar outras informações acerca da ocupação almejada.

Um segundo exemplo vindo dos EUA é o sítio Kids.gov (Quadro 6), o qual possui seu foco nas crianças e pré-adolescentes. A partir de dezenas de ocupações, descritas em poucas linhas e numa linguagem acessível, o usuário é remetido a outros

sítios, como o BLS, a Nasa, a CIA, a Casa Branca e associações diversas.

No Canadá, o portal Working Canada (Quadro 6) apresenta um quadro igualmente valioso de informações sobre centenas de ocupações. Oferece ao internauta detalhes acerca das principais atividades da profissão; competências e habilidades requeridas; necessidade de regulamentação

especial; locais de formação, bem como o percurso formativo padrão; estatísticas gerais (faixa etária e gênero dos ocupados, setor da economia de maior alocação, tendências passadas do emprego etc); projeções de emprego local no período 2009–2011 e projeções nacionais para o período 2009–2018; *links* com oportunidades de emprego imediatas por província do Canadá; endereços e sítios de associações e sindicatos ligados à ocupação consultada e uma parte especial dedicada àquele que, vindo de outro país, deseja ingressar no mercado de trabalho canadense (JOB FUTURES, 2003).

No caso do Brasil, o sítio da Classificação Brasileira de Ocupações (Quadro 6) certamente é o grande referencial no que diz respeito a informações ocupacionais. Atualmente com cerca de 2.500 profissões, o sítio da CBO oferece ao usuário dados que descrevem as características de trabalho, as áreas de atividade, as competências pessoais necessárias, os recursos de trabalho, as ocupações congêneres e as profissões, especialistas e entidades envolvidas nos detalhamentos que servem, automaticamente, como referências. Em Jannuzzi (2004) empreendeu-se um esforço de caracterização empírica dessas ocupações com base nos dados levantados no Censo Demográfico 2000, esforço que ganhará dimensão muito mais significativa com a entrada do Portal de Ocupações da Secretaria de Emprego e Relações de Trabalho, desenvolvido pelo Seade (SÃO PAULO, 2010).

Por fim, vale lembrar o sítio Almanaque das Profissões, do Senai (Quadro 6), que busca atingir um

**No caso do Brasil, o sítio da Classificação Brasileira de Ocupações certamente é o grande referencial no que diz respeito a informações ocupacionais**

público-alvo interessado em cursos de qualificação profissional, como estudantes de ensino médio e trabalhadores já inseridos no mercado. As ocupações podem ser escolhidas em 17 setores-chave da indústria, utilizando ainda como filtro os vários níveis educacionais: ensino fundamental, médio e superior. Cada descrição ocupacional traz: a área de atuação, as atividades corriqueiras, a expectativa das empresas em relação ao trabalhador, a remuneração média inicial com dados da RAIS/MTE 2002, o percurso de formação e os conhecimentos gerais necessários. Há também *links* a partir dos quais o usuário poderá encontrar os vários cursos oferecidos pelo Senai em todo o Brasil, com endereço da unidade responsável, programa do curso e procedimentos para matrícula.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A produção de informações estruturadas de natureza prospectiva, como as projeções de emprego e de ocupações, constitui-se em insumo cada vez mais importante para o planejamento público e privado. Mão de obra especializada pode representar um “gargalo” na produção econômica ou na estabilidade dos custos dos insumos — questão estruturante do modelo de projeção ocupacional americano — ou de qualidade na prestação dos serviços públicos — motivação principal no modelo canadense. Projeções de emprego e ocupação são fundamentais para orientar escolas técnicas e universidades na oferta de seus cursos e organização curricular, ou mesmo para induzir jovens em determinados ramos de atividades.

As metodologias disponíveis são muito intensas em dados econômicos e sociais, assim como na disponibilidade de levantamentos qualitativos com especialistas acerca das tendências setoriais da produção econômica, das tecnologias e do nível de emprego requerido. Em um contexto em que o acervo de informações estruturadas — quanti ou qualitativas — é ainda restrito, como no caso brasi-

leiro, é preciso envidar esforços para reunir potenciais interessados na temática, a fim de fomentar a pesquisa na área.

Não se deve perder de vista também o potencial de um projeto dessa natureza em termos de inovação e produção de conhecimento nas universidades, centros de pesquisa aplicada e agências estatísticas governamentais.

Este trabalho teve o objetivo de colocar, para a comunidade de demógrafos, economistas e sociólogos, a discussão sobre a necessidade, a cientificidade e os desafios metodológicos a serem enfrentados no campo, certamente muito maiores que os já tratados no campo das projeções demográficas. Que a este trabalho sigam outros que permitam constituir um campo de pesquisa aplicada na temática.

## REFERÊNCIAS

- ALVES, J. E. D. *A polêmica Malthus versus Condorcet reavaliada à luz da transição demográfica*. Rio de Janeiro: ENCE, 2002. (Texto para discussão, n. 4).
- ARCHAMBAULT, R. *New COPS Occupational Projection Methodology*. Quebec, HRDC, 1999. Disponível em: <<http://www.hrsdc.gc.ca/eng/home.shtml>>. Acesso em: 22 nov. 2010.
- BARROS, R. P. et al. Perspectivas para o mercado de trabalho brasileiro ao longo da próxima década. *Estudos Econômicos*, São Paulo, n. 27, p. 7-36, 1997. Especial.
- BRAGANÇA, S. L.; FIGUEIREDO, J. B. B. Um modelo nacional de simulação econômico-demográfica e um exercício de referência. *Matemática aplicada e computacional*, v. 1, n. 2, p. 165-187, 1982.
- BRAUERS, W. K. *Prévisions Économiques à l'aide de la méthode entrées-sorties*. Paris, Ed. Economica, 1995.
- BUARQUE, S. *Metodologia e técnicas de construção de cenários globais e regionais*. Brasília: IPEA, 2003.
- BUREAU OF LABOR STATISTICS. *Handbook of methods*. Washington, BLS, 1999. Disponível em: <<http://www.bls.gov>>. Acesso em: 26 nov. 2010.
- \_\_\_\_\_. *Occupations Outlook*. Washington, BLS, 2000. Disponível em: <<http://www.bls.gov>>. Acesso em: 22 nov. 2010.
- CAFE, S. L. et al. *Investimento e geração de empregos: uma metodologia aplicada aos financiamentos do Sistema BNDES*. Rio de Janeiro: BNDES/PNUD, 1992.



- CAMARANO, A. A. *Dinâmica demográfica e crescimento da força de trabalho no Brasil: 1980/2000*. Recife: Massangana, 1986.
- CENTRO LATINO-AMERICANO DE DEMOGRAFIA. Projeções de população economicamente ativa para América Latina 1980-2025. *Boletim Demográfico*, n. 64, 1998.
- COSTA, L. B.; MONTAGNER, P. Projeções de força de trabalho – considerações demográficas e econômicas. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 12., Caxambu, 2000. *Anais...* Caxambu, 2000.
- COURTNEY, H. *Previsão 20/20: a construção de estratégias num mundo de incertezas*. São Paulo: Cultrix, 2004.
- CRISTO, C. M. P. N. Prospectiva estratégica: instrumento para construção do futuro e para elaboração de políticas públicas. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 54, n.1, p. 63-77, 2003.
- EHRENBERG, R. G.; SMITH, R. S. *A moderna economia do trabalho*. Rio de Janeiro: Makron, 2000.
- FONSECA, Cláudio D. da.; SEIXAS, Paulo H. D'A. Agenda nacional de recursos humanos em saúde: diretrizes e prioridades. In: NEGRI, B. et al. (Org). *Recursos humanos em saúde: política, desenvolvimento e mercado de trabalho*. Campinas: Unicamp, 2002. p. 289-322.
- GLENN, J. C. Introduction to the futures research methods series. In: GORDON, T. J.; GLENN, J. C. *Futures Research Methodology*. Washington, American Council for the United Nations University, 2003 (The Millennium Project).
- GLENN, J. C. *2007 State of the Future*. Washington, American Council for the United Nations University, 2008 (The Millennium Project).
- GODET, M. *Manual de prospectiva estratégica: da antecipação à ação*. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1993.
- GOODMAN, D. C. et al. The pediatrician workforce: current status and future prospects. *Pediatrics*, v. 116, n. 1, p. 156-73, 2005.
- GORDON, T. J.; GLENN, J. C. *Futures research methodology*. Washington: American Council for the United Nations University, 2003 (The Millennium Project).
- GUIMARÃES, J. R. S. Envelhecimento populacional e oportunidades de negócios: um estudo de caso do potencial de mercado da população idosa. In: GUIMARÃES, J. R. S. *Demografia dos negócios: campo de estudo, perspectivas e aplicações*. Campinas: ABEP, 2006. p. 168-185.
- JANNUZZI, P. M. As ocupações brasileiras segundo a CBO 2002: caracterização empírica com base no Censo 2000. *Revista da ABET*, v. 4, p. 61-96, 2004.
- \_\_\_\_\_. Modelo alternativo para projeção de força de trabalho: dos condicionantes às taxas de atividade: método e resultados para a Grande São Paulo em 2005. *Revista Brasileira de Estudos da População*, Campinas, v. 17, n. 1/2, p. 141-162, 2000.
- JANNUZZI, P. M. Cenários futuros e projeções para pequenas áreas: método e resultados para os distritos paulistanos 2000-2010. *Revista Brasileira de Estudos da População*, Campinas, v. 24, p.109-137, 2007.
- JANNUZZI, P. M.; MATTOS, F. M.; PAULINO, L. A. Empregos, força de trabalho e desempenho na Região Metropolitana de São Paulo: cenários prospectivos para 2005. In: ENCONTRO BRASILEIRO DE ESTUDOS REGIONAIS, 2., São Paulo. *Anais...* São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2002.
- JANNUZZI, P. M.; BORGES, A. Projeções demográficas e a previdência social no Brasil: mitos, resultados e tendências In: FAGNANI, E. et al. *Previdência Social: como incluir os excluídos?*. São Paulo: LTR, 2008. p. 175-192.
- JANNUZZI, P. M.; MIRANDA, W. L.; SILVA, D. S. G. da. Análise multicritério e tomada de decisão em políticas públicas: aspectos metodológicos, aplicativo operacional e aplicações. *Revista Informática Pública*, Belo Horizonte, v. 2, p. 69-87, 2009.
- JOB FUTURES. Labour Market Information Resource. 2003 Disponível em: <<http://www.jobfutures.org>>. Acesso em: 25 nov. 2010.
- MARCIAL, E. C.; GRUMBACH, R. J. S. *Cenários prospectivos: como construir um mundo melhor*. Rio de Janeiro: FGV, 2002.
- MARINHO, D. N.; QUIRINO, T. R. Considerações sobre o estudo do futuro. *Revista Sociedade e Estado*, v. 10, n. 1, jan./jun. 1995.
- THE MILLENNIUM PROJECT. *State of the Future (SOFI)*. 2009. Disponível em: <<http://www.millennium-project.org>>. Acesso em: 26 nov. 2010.
- NAÇÕES UNIDAS. *Métodos para preparar proyecciones de la población economicamente activa*. Nova York, 1973.
- NAÇÕES UNIDAS. *Projection methods for integrating population variables into development planning: methods for preparing school enrolment, labour force and employment projections*. New York: UN/ESA, v. 1/2, 1990.
- NAJBERG, S.; VIEIRA, S. P. *Emprego e crescimento econômico: contradição*. Rio de Janeiro: BNDES, 1996. (Texto para discussão, 48).
- NEUPERT, R. F. et al. *Evolução da população economicamente ativa no Brasil até o ano 2010*. Brasília: IPEA/IPLAN, 1989. (Textos para discussão, n.12).
- PAIVA, P. Cinquenta anos de crescimento populacional e absorção de mão de obra no Brasil: de 1950 a 2000. *Revista Brasileira de Estudos de População*, v. 3, n. 1, p. 63-88, 1986.
- POCHMANN, M. O futuro das ocupações. In: POCHMANN, M. (Org.). *O emprego na globalização*. São Paulo: Boitempo, 2001.

PORSEE, A. Multiplicadores de impacto na economia gaúcha: aplicação do modelo de insumo-produto fechado de Leontief. *Documentos FEE*, n. 52, 2002.

QUINTANA, P. E. B. et al. Planificación de recursos humanos y reformas del sector salud. In: NEGRI, B. et al. (Org). *Recursos humanos em saúde: política, desenvolvimento e mercado de trabalho*. Campinas: Universidade Estadual de Campinas, 2002. p.189-219.

RELAÇÃO ANUAL DE INFORMAÇÕES SOCIAIS. *Sistema Gerador de Tabelas*. Brasília: MTE, 2003-2008.

ROOS, N. P. et al. How many physicians does Canada need to care for our aging population. *Canadian Medical Association Journal*, v. 158, n. 10, p. 1275-84, 1998.

SÃO PAULO. Secretaria de Emprego e Relações de Trabalho. 2010. Disponível em: <http://www.emprego.sp.gov.br/>. Acesso em: 25 nov. 2010.

SHIPMAN, S. et al. The general pediatrician: projecting future workforce supply and requirements. *Pediatrics*, v. 113, n. 3, p. 435-42, 2004.

WAJMANN, S.; RIOS NETO, E. L. G. Participação feminina na população economicamente ativa no Brasil: alternativas para projeções de níveis e padrões. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, p. 203-234, 1994.

WRIGHT, J. T.; GIOVINAZZO, R. A. Delphi – uma ferramenta de apoio ao planejamento prospectivo. *Cadernos de Pesquisas em Administração*, São Paulo, v. 1, n. 12, p. 54-65, 2000.





# O avanço da terceirização do trabalho: principais tendências nos últimos 20 anos no Brasil e na Bahia

*Graça Druck\**

\* Doutora em Ciências Sociais e mestre em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Professora do Departamento de Sociologia da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal da Bahia (FFCH/UFBA) e pesquisadora do Centro de Recursos Humanos/Universidade Federal da Bahia (CRH/UFBA) e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).  
druckg@gmail.com

## Resumo

O artigo tem por objetivo apresentar um balanço da terceirização na Bahia e no Brasil nos últimos 20 anos, através de pesquisas já realizadas neste período. Busca-se atualizar a evolução deste processo até os dias atuais. Para isso são apresentados diferentes indicadores, numa abordagem que integra o lugar da terceirização no mercado de trabalho com o seu lugar no processo/organização de trabalho. Para entender a centralidade que a terceirização ocupa hoje no capitalismo flexível, enquanto principal forma de precarização do trabalho, parte-se de suas expressões empíricas diversas enquanto fenômeno que se generaliza por todas as atividades, setores e regiões. Posteriormente, aborda-se o debate acerca da regulamentação da terceirização no Brasil e as principais formas de enfrentamento da terceirização adotadas pelos agentes públicos e os sindicatos.

**Palavras-chave:** Trabalho. Terceirização. Precarização.

## Abstract

*The article aims to provide a balance of outsourcing in Bahia and Brazil along the last 20 years, through research already conducted in this period. We seek to update the development on this field until today. For this purpose, different indicators are presented in an approach that integrates the place of outsourcing on the labor market with its place in the work process/organization. To understand the centrality or the outsourcing in flexible capitalism today, as the main form of precarious work, it starts with several empirical expressions as a phenomenon that generalizes for all activities, sectors and regions. Later, it approaches the debate about the regulation of outsourcing in Brazil and on the main ways of coping with outsourcing adopted by state officials and the unions.*

**Keywords:** Labor. Outsourcing. Precarious.

## INTRODUÇÃO

Os estudos sobre as transformações do trabalho no Brasil e na Bahia nos últimos 20 anos têm encontrado como um dos processos mais marcantes a terceirização ou subcontratação<sup>1</sup>. As análises formuladas — seja no campo do mercado de trabalho ou no campo do processo e organização do trabalho, assim como nos estudos sobre os sindicatos — revelam a centralidade desta velha e nova forma de organização/gestão e de inserção no mercado de trabalho.

Propõe-se aqui apresentar um primeiro balanço destes estudos, revisitando algumas das principais pesquisas realizadas, especialmente na Bahia, buscando atualizar, na medida da disponibilidade e existência de dados, a tendência da evolução da terceirização nestas duas décadas, bem como problematizar a relação entre a terceirização e o crescimento do emprego formal e das reais condições de trabalho dos terceirizados.

O objetivo deste artigo, portanto, é o de analisar a evolução da terceirização, na defesa da tese de que ela é a principal forma de precarização/flexibilização do trabalho em tempos de “acumulação flexível” e de financeirização/mundialização do capital. E, para sustentar esta afirmativa, pretende-se apresentar uma abordagem que integre, de forma articulada, o lugar da terceirização no mercado de trabalho com o seu lugar no processo/organização de trabalho. Ou seja, partir de suas expressões empíricas diversas, enquanto fenômeno que se generaliza por todas as atividades, setores e regiões, buscar entender a centralidade que ocupa hoje no capitalismo flexível.

<sup>1</sup> Não há diferença conceitual entre terceirização e subcontratação. A escolha pelo uso da palavra terceirização justifica-se pelo sentido atual que carrega, como fenômeno que atualiza e metamorfoseia o que anteriormente era chamado de subcontratação ou *putting-out-system*.

## A TERCEIRIZAÇÃO ONTEM E HOJE

É consenso que a terceirização hoje é um fenômeno mundial que se generalizou entre todas as atividades e tipos de trabalho — na indústria, no comércio, nos serviços, nos setores público e privado, enfim, nas áreas urbanas e rurais —, apresentando diferentes modalidades e formas de regulação e legislação.

Na sua origem histórica, esteve presente na transição para o trabalho assalariado e o modo capitalista de produção. Já no século XVI, na Inglaterra e na França, a subcontratação era utilizada pelos mercadores-empregadores como forma de controle e subordinação dos artesãos independentes (CASTEL, 1998). Neste processo de assalariamento com o uso da subcontratação, buscava-se a subordinação de um segmento dos artesãos e a sua proletarianização, isto é, a perda de sua independência e de seus direitos de propriedade sobre a produção e sobre o trabalho (THEBAUD-MONY; DRUCK, 2007).

As diferentes fases históricas do capitalismo e dos padrões produtivos e de organização do trabalho foram redefinindo o lugar da terceirização/subcontratação. O avanço da industrialização e da urbanização, no século XIX e em parte do século XX, não a dispensou, mas a colocou de forma secundária ou periférica, especialmente nos países mais desenvolvidos da Europa e nos EUA. No Brasil, sua origem está no trabalho rural, através do sistema de “gato”, que se apoia no trabalho tipicamente sazonal (intermitente), presente na agricultura até os dias atuais. Foi também uma forma de contratação utilizada desde os primórdios da industrialização nas áreas urbanas.

Mais recentemente, no contexto dos processos de mundialização e financeirização do capital e de aplicação das políticas de conteúdo neoliberal, as formas de controle, gestão e organização do traba-

lho, juntamente com a redefinição do papel do Estado e da regulação sobre o mercado de trabalho, constituíram um novo regime de acumulação, em que a flexibilização/precarização do trabalho passa a ser uma estratégia central.

Embora se reconheça que, no capitalismo, sempre houve trabalho precário, na contemporaneidade as recentes mutações deste (ANTUNES, 1995) metamorfosearam também a precarização, deixando de ser algo residual ou periférico para se institucionalizar em todas as regiões do mundo, tanto nos países desenvolvidos e centrais quanto em países como o Brasil. Este mesmo processo ocorre com a terceirização, conforme afirma Araújo (2001):

A atualidade, entretanto, imprime à terceirização determinados atributos, ao ponto de se poder afirmar, sem exageros, tratar-se de um fenômeno novo. De peça acessória, periférica, complementar na arquitetura produtiva, ela se transforma em elemento central, em condição de flexibilidade, portanto, fundamental do ponto de vista da produtividade e da competitividade das empresas. Segundo documento do Sindicato dos Metalúrgicos do ABC (1993), o que marca a terceirização atual é o ritmo veloz com que tem sido introduzida, a sua abrangência e o fato de estar invadindo a própria cadeia produtiva (ARAÚJO, 2001, p. 56).

Considera-se, portanto, a terceirização, como fenômeno velho e novo, e a novidade está no seu crescimento e generalização, ao tempo em que ela viabiliza um alto grau de liberdade do capital para flexibilizar e precarizar o trabalho, através da transferência de responsabilidade de gestão e de custos trabalhistas para um terceiro. Uma prática que encontra respaldo em vários mecanismos limitadores da regulação do mercado de trabalho, a exemplo das recentes mudanças na legislação trabalhista, restringindo o papel do Estado e fortalecendo a liberdade de ação empresarial, consubstanciados na perda de direitos e no descumprimento da legislação em vigor (DRUCK; FRANCO, 2007).

## **AS PESQUISAS REVELAM: UMA “EPIDEMIA” DA TERCEIRIZAÇÃO INICIADA NOS ANOS 1990**

Os primeiros estudos sobre a terceirização datam do início dos anos 1990. Isso porque refletem sobre um processo em curso que marca as transformações no mundo do trabalho no Brasil, sob o signo da reestruturação produtiva e da globalização. Assim, no campo dos chamados novos padrões de organização do trabalho, a adoção do toyotismo, que tem nas redes de subcontratação uma das principais práticas do modelo japonês, especialmente adotadas pelas empresas do setor industrial, expõe, junto aos programas de qualidade total, o crescimento da terceirização.

Grande parte das pesquisas do início dos anos 1990 foi realizada no setor industrial, com destaque para a indústria automotiva e química/petroquímica e petroleira. Nessa época, alguns sindicatos importantes, a exemplo do então Sindicato dos Metalúrgicos do ABC e do Sindicato dos Químicos e Petroquímicos da Bahia, começaram a denunciar e a se posicionar contra a terceirização, apontando que esta deixava de ser aplicada apenas nas atividades periféricas das fábricas, para ser adotada também no núcleo produtivo.

No transcorrer da década passada, outros estudos foram realizados não apenas na indústria. No setor de serviços, destacadamente, a terceirização no trabalho bancário, a partir da descentralização das agências, passou a externalizar um conjunto de atividades: retaguarda (processamento de documentos bancários), compensação, tesouraria, teleatendimento (ativo e receptivo), cobrança, microfilmagem, digitação, caixa, TI (hardware e software), telecomunicações. Além das atividades de suporte que já eram terceirizadas: limpeza, alimentação, vigilância e transporte de valores. (DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS, 1994; JINKINGS, 2002; DRUCK et al, 2002; SANCHES, 2009).

No caso da Bahia, uma primeira grande pesquisa foi realizada no complexo petroquímico em 1993<sup>2</sup>, revelando as principais tendências da terceirização já no início da década. As análises constatavam o crescimento da terceirização concomitante à redução do número de empregados nas empresas, no período 1990-93, e indicavam mudanças qualitativas com a terceirização em áreas nucleares, revelando um processo de “quádrupla” precarização: do trabalho, da saúde, do emprego e dos sindicatos (FRANCO; DRUCK, 1997; BORGES; FRANCO, 1997; DRUCK, 1999).

Borges e Druck (2002) apresentaram um primeiro balanço da terceirização na Bahia na década de 1990, incluindo pesquisa realizada em 2000<sup>3</sup>, cujos resultados confirmaram as principais tendências já enunciadas no início da década, ou seja, a generalização da subcontratação dos chamados serviços de apoio (limpeza, vigilância, alimentação, transportes etc.) para todas as empresas do setor industrial pesquisado e, no caso das petroquímicas, acrescentados os serviços de segurança e medicina do trabalho e, ainda, a expansão da terceirização para as atividades nucleares das empresas, conforme os dados sobre manutenção: até 1989 a manutenção corretiva era terceirizada em 23% das empresas, atingindo 54% em 2000, e a manutenção preventiva (paradas), que no período 1990/94 era terceirizada por 21% das empresas, chegava a 65% em 2000.

Destaca-se também nesta evolução o quadro de desrespeito à legislação trabalhista, pois, apesar de 100% das empresas petroquímicas afirmarem controlar o recolhimento do FGTS e o recolhimento previdenciário; 87%, o exame médico periódico; 80%, o

exame admissional e 60%, o registro do empregado por parte das terceiras, 100% delas declararam ter processo na Justiça do Trabalho em decorrência da terceirização. Entre as ações, 36% referiam-se

**No caso da “empresa filhote” [...], o que as diferencia das demais terceiras é que os seus donos são ex-funcionários das contratantes e, em sua maioria, conhecem muito bem os processos produtivos e de trabalho**

a pedido de reconhecimento de vínculo empregatício e 93% eram ações para que as empresas contratantes assumissem responsabilidade solidária ou subsidiária pelos débitos trabalhistas dos seus terceiros. Na primeira pesquisa, no período 1990-93, 65% das empresas declararam

sofrer reclamações trabalhistas, sendo que a 79% delas era solicitado o reconhecimento do vínculo empregatício, enquanto 61% respondiam a processos para que assumissem responsabilidade solidária.

Além dos resultados em 2000, que confirmam as tendências apresentadas no início dos anos 1990, identificam-se novas modalidades de terceirização, diferentes daquelas mais recorrentes — a subcontratação de empresas e/ou de funcionários, como prestadores de serviços, que desempenham suas atividades dentro das fábricas (na sua maioria) ou fora da planta contratante — trata-se das cooperativas e da chamada “empresa filhote”.

No caso das cooperativas, em 2000, 40% das empresas petroquímicas utilizavam essa modalidade de terceirização. Cobertas por legislação específica, as grandes empresas utilizam um contrato que as dispensa de todos os custos associados aos direitos garantidos pelo assalariamento formal, pois os trabalhadores são cooperativados, o que lhes retira a proteção social do Estado. No caso da “empresa filhote”, encontrada em 40% das empresas industriais, o que as diferencia das demais terceiras é que os seus donos são ex-funcionários das contratantes e, em sua maioria, conhecem muito bem os processos produtivos e de trabalho, o que é muito positivo para a empresa contratante. Na pesquisa de 1993, foram encontrados alguns poucos casos na indústria petroquímica em que a empresa con-

<sup>2</sup> “Terceirização: Relações de Trabalho e Saúde”, MT- PNUD/DRT-BA/CRH-UFBA, 1993.

<sup>3</sup> Pesquisa “Terceirização na Bahia – 2000” — Gazeta Mercantil, que tomou como referência a estrutura da pesquisa realizada em 1993 pelo PNUD/MT/DRT-BA/CRH, a partir dos resultados publicados em livros e periódicos de autoria de membros da equipe que a coordenou.

tratante demitiu seus empregados e ofereceu um financiamento para que estes abrissem o próprio negócio, o qual se transformaria em empresa prestadora de serviços. Situação similar à das cooperativas, pois os trabalhadores perdem a condição de assalariados e, conseqüentemente, um conjunto de direitos, além de ficar submetidos aos riscos de qualquer negócio empresarial (BORGES; DRUCK, 2002).

Em síntese, em uma década, todos os resultados encontrados nas primeiras pesquisas se confirmaram e se amplificaram. Não só cresceu significativamente a adoção da terceirização pelas empresas, como se generalizou para as várias áreas, inclusive aquelas consideradas nucleares, e se espalhou de forma epidêmica por todos os setores e tipos de trabalho. Neste processo, novas modalidades foram implementadas, como já comentado, a exemplo das cooperativas e do que, nos anos 2000, viria a ser denominado de pejetização.

## **A TERCEIRIZAÇÃO NOS ANOS 2000: UMA EPIDEMIA SEM CONTROLE**

No início dos anos 1990, numa conjuntura econômica de instabilidade e de crise, poderia se afirmar que as empresas justificavam a adoção da terceirização como ferramenta ou estratégia para sobreviver diante da reestruturação e redefinição das bases de competitividade no plano internacional e nacional (BORGES; DRUCK, 1993; DEPARTAMENTO IINTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS, 2007). No entanto, nos anos 2000, com a mudança da conjuntura econômica internacional e a retomada do crescimento, num ambiente favorável às empresas de todos os setores, especialmente aqueles estu-

dados nos anos 1990 (automotivo, petroquímica e bancário), o movimento da terceirização continuou a crescer em todas as atividades, atingindo também o setor público de forma intensa e rápida<sup>4</sup>.

### **A terceirização cresceu em todas as direções, destacadamente no setor público e nas empresas estatais, [...] que, em nome do superávit fiscal recomendado pelo “Consenso de Washington”, suspenderam concursos públicos e buscaram sanar a necessidade de servidores através da terceirização**

Nesta última década, o crescimento e a difusão da terceirização confirmam que não se trata de uma estratégia de resposta a uma conjuntura de crise, mas representa uma modalidade de gestão e organização do trabalho num ambiente comandado pela lógica da acumulação financeira, que, no âmbito do processo de

trabalho, das condições de trabalho e do mercado de trabalho, exige total flexibilidade em todos os níveis, instituindo um novo tipo de precarização que passa a dirigir a relação capital-trabalho em todas as suas dimensões. E, num quadro em que a economia está contaminada pela lógica financeira sustentada no curtíssimo prazo, mesmo as empresas do setor industrial buscam garantir os rendimentos exigindo e transferindo aos trabalhadores a pressão pela maximização do tempo, pelas altas taxas de produtividades, pela redução dos custos com o trabalho e pela “volatilidade” nas formas de inserção e de contratos. E a terceirização corresponde, como nenhuma outra modalidade de gestão, a essas exigências.

As pesquisas mais recentes sobre terceirização, em várias regiões do Brasil e na Bahia, têm chegado, invariavelmente, aos mesmos resultados. Conforme observado por Druck e Franco (2007), a terceirização cresceu em todas as direções, destacadamente no setor público e nas empresas estatais, o que pode ser explicado pela adoção de políticas neoliberais pelos sucessivos governos

<sup>4</sup> Embora não se disponha de dados quantitativos acerca desse crescimento, estudos localizados em diferentes regiões e segmentos do serviço público, têm revelado o processo de privatização através da terceirização.

que, em nome do superávit fiscal recomendado pelo “Consenso de Washington”, suspenderam concursos públicos e buscaram sanar a necessidade de servidores através da terceirização em várias modalidades: contratação de estagiários, de cooperativas (particularmente na área de saúde), externalização ou transferência de serviços públicos para o setor privado e subcontratação de empresas privadas.

No caso do setor privado, o que já se apresentava no início dos anos 2000 vem desenvolvendo-se durante esta década, isto é, além de atingir as áreas nucleares das empresas, a terceirização passa a recorrer a novas modalidades, a exemplo das cooperativas, das “empresas do eu sozinho” (pejotização) e do trabalho em domicílio, também chamado de teletrabalho.

Os diversos setores pesquisados nos anos 2000, bancários, call centers, petroquímico, petrolífero, além das empresas estatais ou privatizadas de energia elétrica, comunicações e dos serviços públicos de saúde, revelam, além das estatísticas que indicam o crescimento da terceirização, as múltiplas formas de precarização dos trabalhadores terceirizados em todas estas atividades: nos tipos de contrato, na remuneração, nas condições de trabalho e de saúde e na representação sindical.

É o que se apresentará a seguir, sobre o caso da Bahia, com base nos estudos e pesquisas realizadas a respeito da terceirização nos anos 2000.

## A TERCEIRIZAÇÃO NA BAHIA NOS ANOS 2000

No quadro mais geral do mercado de trabalho da Região Metropolitana de Salvador, quando se observa a evolução dos ocupados segundo posição na ocupação, evidencia-se, em primeiro lugar, o crescimento dos assalariados, de 59,8% em 2000 para

65,6% em 2009<sup>5</sup>. O que reafirma, no plano empírico, que o assalariamento continua a ser a forma principal de ocupação e a que mais cresce no contexto da acumulação flexível, contrariando as análises que apontam

**Em 1997, 52,2% dos subcontratados tinham nível fundamental incompleto, caindo para 14,9% em 2009, enquanto que os com nível médio completo/superior incompleto subiram de 24,6% para 62,6% no período**

o empreendedorismo ou o autoempresário como alternativa ao desemprego. O que é evidenciado também pela evolução do trabalhador autônomo no período, que sofre uma pequena redução, saindo de 22,5% em 2000 para 21,9% em 2009, e pela queda do número de empregadores, de 4,1% para 2,7%. Observa-se ainda que a categoria de “assalariados do setor público” permaneceu no mesmo patamar nestes dez anos: 14,6% em 2000 e 14,3% em 2009. Ou seja, o grande responsável pelo crescimento do emprego na RMS foi o setor privado. E ainda, em relação ao total de ocupados, os subcontratados cresceram de 4,9% em 2000 para 5,4% em 2009, embora quando considerados somente em relação aos assalariados do setor privado, a sua representação não se altere, pois eram 10,6% em 2000 e 10,5% em 2009<sup>6</sup>.

Cabe ressaltar que a evolução da subcontratação no período chegou a apresentar um crescimento significativo até 2006, quando atinge 7,0% no total da ocupação e 14,2% no total dos assalariados do setor privado.

Ainda no âmbito mais geral, quando se analisa mais detalhadamente o perfil dos subcontratados, observa-se que, no período 1997–2009, há uma mudança significativa no que diz respeito ao sexo, pois os subcontratados homens caem de 78,9% para 65,8% e as subcontratadas mulheres sobem de 21,1% para 34,2%. Destaca-se também a mudança no grau de escolaridade, pois, em 1997, 52,2% dos subcontratados tinham nível fundamental incom-

<sup>5</sup> Segundo dados da PEDRMS (1997/2006) SEI/Setras/UFBA/Dieese/Seade

<sup>6</sup> O que pode levar à hipótese de o crescimento da terceirização no setor público ter sido maior do que no privado. Infelizmente os dados da PED não permitem medir a subcontratação no setor público, por falta de representatividade da amostra.

pleto, caindo para 14,9% em 2009, enquanto que os com nível médio completo/superior incompleto subiram de 24,6% para 62,6% no período.

No caso da escolaridade, esse movimento contraria algumas análises que voltaram a ser enfatizadas nos últimos tempos, quando afirmam que o problema do mercado de trabalho na Bahia, e mesmo no Brasil, é a falta de qualificação e escolaridade e não o desemprego ou a precarização do emprego, via terceirização, por exemplo. Os dados acima revelam que há deslocamento e inversão da participação dos subcontratados de menor escolaridade para maior escolaridade, ou seja, esta não consegue garantir inserção em bons empregos.

E a condição mais precária dos subcontratados pode ser identificada, com base nos dados da PED, quando se compara a remuneração com os demais assalariados do setor privado. Em 2009, os subcontratados homens ganhavam 64% dos rendimentos dos demais assalariados e as mulheres subcontratadas 84%. No caso dos subcontratados de 40 anos e mais, os rendimentos correspondem a 69% dos demais assalariados nessa faixa de idade, já para os que têm 25 a 39 anos, a diferença é menor, os rendimentos equivalem a 84% dos demais. No caso dos assalariados subcontratados que têm nível médio incompleto/superior incompleto, os rendimentos correspondem a 82% dos rendimentos dos demais assalariados nesta escolaridade. Ou seja, para quase todos os segmentos definidos pelos atributos (sexo, idade, posição na família e grau de escolaridade), os rendimentos dos subcontratados são menores que o dos demais assalariados do setor privado, as únicas exceções são os subcontratados de 18 a 24 anos, cujos rendimentos são 8% mais altos que o dos demais assalariados nesta faixa etária e daqueles que têm grau de escolaridade fundamental incompleto, que ganham 19% acima dos rendimentos dos demais assalariados nesta mesma escolaridade. Vale observar que, para este último segmento, o rendimento médio em 2009 dos “demais assalariados do setor privado” é o mais baixo

de todos os segmentos de todos os atributos, isto é, R\$ 529,95, ou seja, um salário mínimo.

Dentre os resultados de estudos setoriais na Bahia, destaca-se a pesquisa realizada nas empresas do setor químico, petroquímico e petroleiro, entre 2004 e 2006<sup>7</sup>, que comparou a realidade da terceirização no início dos anos 1990, conforme referido anteriormente, com os anos 2000. As principais revelações foram: 1) a diminuição do número de empregados diretos das empresas, que em comparação com a pesquisa anterior, encontrou a mesma média de empregados por empresa, com duas distinções importantes: nenhuma das empresas apresentou um quadro de empregados diretos de mais de dois mil como no início dos anos 1990 e, dentre as empresas industriais do Polo Petroquímico, foi encontrada uma média inferior a 282 empregados/empresa; 2) houve uma reestruturação profunda no Polo, com incorporações, fusões e privatizações, pois 79% das empresas sofreram reestruturação patrimonial no período 1993–2004, sendo que em 23% houve aquisição, em 38% houve mudança do controle acionário e em 38% houve incorporação; 3) verificou-se que, além de determinadas modalidades de gestão aplicadas no início da década, como os CCQs/grupos de sugestão, polivalência/multifuncionalidade e controle estatístico de processo, novas formas de flexibilização foram implementadas, a exemplo do salário flexível, através da Participação nos Lucros e Resultados (68% das empresas investigadas), da adoção dos Programas de responsabilidade social, da generalização dos Programas de Qualidade (encontrado agora em todas as empresas investigadas) e da terceirização que, além de atingir 100% das empresas, apresenta novas modalidades, apoiadas em algumas mudanças na legislação trabalhista (DRUCK; FRANCO, 2007).

<sup>7</sup> Desenvolvida no CRH/UFBA entre 2004/2006, mediante o projeto “Terceirização: uma década de mudanças na gestão do trabalho”, em cooperação técnica com a DRT/BA e com o patrocínio da Petrobras. Os resultados desta pesquisa foram apresentados no livro *A perda da razão social do trabalho: terceirização e precarização*, organizado por Graça Druck e Tânia Franco, SP, Boitempo Editorial, 2007.



Assim, no que se refere ao processo de terceirização, a pesquisa revelou os seguintes resultados: 1) a difusão e generalização da terceirização para todas as áreas de atividade das empresas; 2) uma crescente proporção de trabalhador terceirizado/subcontratado por trabalhador contratado diretamente: para dez empresas que forneceram essas informações, se constatou uma relação de 63,7% de trabalhadores terceirizados contra apenas 36,3% de trabalhadores contratados diretamente. Dentre essas empresas, há diferenças quanto ao grau de terceirização, pois apenas duas delas têm mais da metade dos trabalhadores contratados diretamente, enquanto as demais apresentam entre 49,1% e 28,5% de trabalhadores contratados diretamente; 3) a diversificação dos tipos de contratação de trabalhadores terceirizados, encontrando-se as seguintes modalidades: Empresa Prestadora de Serviços Especializados Não Industrial, Outra Empresa Industrial; Locadora de mão de obra, Cooperativas<sup>8</sup>, Prestador de Serviços/Firma Individual (empresa filhote) e ONG/Entidades Sem Fins Lucrativos; 4) uma diferença significativa entre o custo médio do trabalhador contratado diretamente com o custo médio do trabalhador terceirizado; para um subconjunto de seis empresas que forneceram tais informações, o custo do trabalhador subcontratado varia de 1,4 a cinco vezes menos do que o do trabalhador contratado; e 5) a persistência das reclamações trabalhistas, a despeito do declarado controle e cumprimento da legislação por parte das empresas.

Alguns casos exemplares e significativos, que demonstram e confirmam os resultados encontra-

**Da Petrobras, que contava, em 2008, com 74.240 empregados diretos e 260.474 empregados terceirizados. [...] Um crescimento de 91% do seu efetivo e de 329% do número de trabalhadores terceirizados nesses nove anos**

dos na referida pesquisa no setor químico, petroquímico e petroleiro da Bahia no que se refere à relação entre número de trabalhadores terceirizados e número de trabalhadores efetivos ou contratados diretamente, merecem ser comentados.

Analisando o Balanço Social<sup>9</sup> de algumas empresas, observa-se, em primeiro lugar, um significativo crescimento do número de empregados terceirizados nos anos 2000, com desta-

que para empresas estatais, tanto nacionais como regionais. A situação mais grave de todas, pelo número de trabalhadores envolvidos, pelo tipo de processo produtivo e pela potência que representa em termos de mercado nacional e internacional<sup>10</sup>, é o da Petrobras, que contava, em 2008, com 74.240 empregados diretos e 260.474 empregados terceirizados. Em 2000, a estatal tinha 38.908 empregados diretos e 49.217 empregados terceirizados. Um crescimento de 91% do seu efetivo e de 329% do número de trabalhadores terceirizados nesses nove anos. A relação trabalhador terceirizado/trabalhador direto saiu de 1,3 em 2000 e chegou a 3,5 em 2008, isto é, para cada trabalhador contratado da Petrobras, existiam 3,5 trabalhadores terceirizados. No caso do Banco do Brasil, também houve crescimento da terceirização, embora o número de empregados fosse muito superior aos terceirizados e estagiários: em 2001, eram 78.122 funcionários, 1.761 empregados terceirizados e 11.880 estagiários, e em 2006 (último ano disponível), eram 82.672 funcionários, 5.999 empregados terceirizados e 9.947 estagiários. Nesse período, o número de empregados diretos cresceu 0,6%, enquanto o de terceirizados 141%. No Banco Nordeste da Bahia se verificou também um crescimento maior de terceirizados,

<sup>8</sup> Dentre as 19 empresas, 17 declararam contratar cooperativas, representando em torno de 89,5% das empresas respondentes, 15 empresas afirmaram que as cooperativas por elas contratadas prestam serviços em outras empresas e sete empresas afirmaram contratar cooperativas constituídas por seus ex-empregados.

<sup>9</sup> Observa-se que os anos disponíveis dos Balanços Sociais diferem de empresa para empresa e, portanto, os dados aqui apresentados não podem considerar o mesmo período, mas indicam, comparativamente, as tendências nos anos 2000 (BALANÇO SOCIAL, 2010).

<sup>10</sup> Posição potencializada ainda mais com o Pré-sal.

pois, em 2002, eram 3.782 empregados diretos e 3.366 terceirizados, atingindo, em 2005 (último ano disponível), 4.407 empregados diretos e 4.180 terceirizados. Um crescimento de 17% no primeiro caso e de 24% no segundo caso. A relação trabalhador terceirizado/trabalhador direto, em 2002, era de 0,9 (ou quase de um para um) e se manteve alta em 2005.

No caso de empresas privadas ou privatizadas, cabe destacar o caso da CSN que, em quatro anos, período 2002–2005, apresentou um crescimento de 34% de terceirizados e de apenas 0,1% de empregados diretos. Sendo que a relação/trabalhador terceirizado/trabalhador direto saiu de 1,0 para 1,4, pois em 2005 eram 8.542 empregados diretos e 11.606 terceirizados.

As empresas da área de telecomunicações também indicam essa tendência de inversão da relação entre o número de empregados diretos e o número de terceirizados. O caso da Oi-Telemar é ilustrativo, em 2007 (último ano disponível) eram 9.936 empregados diretos e 37.176 terceirizados, isto é, uma relação de 3,7 subcontratados para 1,0 empregado direto. A empresa Brasil-Telecom também demonstra essa inversão, tinha 6.872 empregados diretos em 2005 e 37.500 terceirizados, numa relação de 5,5 subcontratados para 1,0 empregado direto.

Na Bahia, algumas empresas estatais confirmam o mesmo movimento descrito acima, ou apresentam uma situação mais radical no crescimento da terceirização. A Coelba, por exemplo, que tinha 2.956 empregados diretos e 3.110 terceirizados em 2000, reduziu em 10% o seu quadro de empregados diretos em nove anos e aumentou em 103% o número de terceirizados. Em 2008, eram 2.646 empregados diretos e 9.427 terceirizados, correspondendo a uma relação de 3,6 empregados subcontratados para 1,0 contratado diretamente. A situação da Bahiagás também apresentou a

**A Coelba, por exemplo, que tinha 2.956 empregados diretos e 3.110 terceirizados em 2000, reduziu em 10% o seu quadro de empregados diretos em nove anos e aumentou em 103% o número de terceirizados**

mesma tendência de crescimento maior entre os terceirizados comparativamente aos empregados diretos no período 2003–2005, enquanto cresceu de 87 para 111 empregados diretos (28%), aumentou de 67 para 172 os terceirizados (57%). A Embasa (com apenas dois anos disponíveis, 2006 e 2007) é a única que apresentou neste período uma pequena redução da terceirização (0,8%), de 3.745 para 3.454, e um pequeno crescimento de empregados diretos (0,3%), de 3.656 para 3.768. Entretanto, a relação trabalhador terceirizado/trabalhador direto é ainda de quase de um para um (0,9) em 2007.

Além das empresas estatais, no âmbito do serviço público se constata uma forte expansão da terceirização em todo o país, especialmente na área de saúde, cujo incentivo tem origem na reforma do Estado iniciada em 1995, através do Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado, de responsabilidade do Ministério da Reforma do Estado (Mare).

Uma reforma que procurou estabelecer um modelo de Estado condizente com os princípios e as políticas neoliberais, cuja evidência, dentre outras, está na fragmentação e externalização de atividades públicas, definindo três áreas de atuação: *as atividades exclusivas do Estado*, constituídas pelo núcleo estratégico, a média administração pública do Estado e as “atividades ou serviços auxiliares” (limpeza, vigilância, transporte, serviços técnicos de informática e processamento de dados, entre outras). Estes últimos deveriam ser terceirizados, submetidos à licitação pública e contratados através de terceiros; *os serviços sociais e científicos do Estado* — abarcando escolas, universidades, centros de pesquisa científica e tecnológica, creches, ambulatórios, hospitais, entidades de assistência aos carentes, museus, orquestras sinfônicas, dentre outras — que seriam publicizadas, consideradas como atividades do setor público não estatal (terceiro setor). Foram criadas as

Organizações Sociais (OSs), legalmente constituídas como entidades públicas de direito privado, que fariam contratos de gestão com o Estado, podendo ser financiadas parcial ou totalmente pelo orçamento público; e por fim, *a produção de bens e serviços para o mercado*, reunindo aquelas atividades econômicas em que o Estado se retiraria através dos programas de privatização e desestatização (DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS, 2007).

Neste quadro de reestruturação do Estado, destaca-se os serviços de saúde que, embora tenha adotado o modelo de Sistema Único de Saúde (SUS), considerado um dos mais socialmente avançados do mundo, incorporou em sua gestão a flexibilização, considerada pelos governantes e gestores como a forma mais moderna de organização, através da adoção da subcontratação de serviços, ou seja, a terceirização.

Pesquisas setoriais e regionais têm demonstrado os mesmos resultados: em hospitais públicos e privados cresce fortemente a terceirização dos diferentes setores e laboratórios, constituindo um cenário de verdadeiros “loteamentos” no interior destas instituições. Além disso, revela-se também que a terceirização de serviços de especialistas médicos e outras profissões, ou seja, em áreas essenciais do atendimento hospitalar e da saúde pública, vem ocorrendo através de cooperativas, empresas médicas e empresas de intermediação de contratos (GIRARDI; CARVALHO; GIRARDI JR., 2000; SOUZA, 2010).

No caso da Bahia, a adoção da terceirização no serviço de saúde pública vem desenvolvendo-se desde 1996, justificada por gestores públicos da época como forma de atender ao crescimento da demanda da população e ante a impossibilidade de atender a esse crescimento com a construção de novas unidades de saúde pelo estado. Para o Sindicato dos Médicos da Bahia, no entanto, a escolha pela terceirização representa a privatização do serviço público de saúde com a utilização de recursos públicos do SUS, enquan-

to que, para o Conselho Regional de Medicina, trata-se de um desrespeito ao princípio da saúde como direito dos cidadãos e dever do Estado (SOUZA, 2010).

Mais recentemente, os órgãos da imprensa local, bem como boletins sindicais de médicos têm divulgado a evolução do processo de terceirização no serviço público de saúde, inclusive com a condenação, pela Justiça do Trabalho, da Secretaria de Saúde da Bahia, por terceirização ilícita, exigindo a anulação do contrato com empresa de intermediação<sup>11</sup>.

## AS CONDIÇÕES DE TRABALHO E DE SAÚDE E A TERCEIRIZAÇÃO

Além das estatísticas que informam sobre a epidemia da terceirização em suas diferentes modalidades, há um conjunto de estudos que revelam, no âmbito dos processos de trabalho, as condições precárias de trabalho, cuja expressão mais grave está nos índices de acidentes e de adoecimento dos trabalhadores.

Ao examinar a evolução do número de acidentes de trabalho no Brasil, com base nos dados disponíveis no Ministério da Previdência Social<sup>12</sup> sobre acidentes segundo a ocupação, no período 2004 a 2008 (informações que, embora reconhecidamente subestimadas por conta dos sub-registros, indicam tendências importantes), observa-se que o seg-

<sup>11</sup> De acordo com os termos da sentença do Processo nº 13, assinada pela Juíza Lea Nunes: “Fica o Estado da Bahia obrigado a se abster de contratar ou se utilizar de pessoa física ou pessoa jurídica interposta para a execução de atividades essenciais, permanentes e finalísticas (médicos, enfermeiros, nutricionistas, odontólogos, fisioterapeutas, farmacêuticos, bioquímicos, psicólogos, assistentes sociais, terapeutas ocupacionais, técnico de laboratório, técnico de esterilização, técnico de radiologia, técnico de enfermagem e auxiliares administrativos) das suas unidades hospitalares e demais estabelecimentos de atendimento à saúde, através de empresa privada ou cooperativa, sob pena de pagamento de multa de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) para cada contrato ou aditivo em desconformidade com o comando judicial, revertida para o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Processo nº 13, TRT 5ª Região, 17/05/2010 (TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO 5ª REGIÃO, 2010).

<sup>12</sup> AEPsInfofologo./DATAPREV-MPS/INSS. Base de dados histórica do Anuário Estatístico da Previdência Social.

mento que representa os maiores percentuais em relação ao total dos acidentes é o de “trabalhadores dos serviços” (12,1% em 2004 e 9,9% em 2008), superando os da construção civil (7,3% em 2004 e 6,1% em 2008). Considerando que os trabalhadores terceirizados são classificados pelas pesquisas como ocupados em serviços, pode-se supor que a alta participação destes nos acidentes esteja relacionada com o trabalho terceirizado. Isto porque os estudos setoriais vêm demonstrando esta tendência, de um número muito maior de acidentes entre os terceirizados em relação aos trabalhadores contratados. O caso mais típico é o setor de petróleo, conforme estudo do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (2007), que analisa a evolução do número de acidentes fatais (com mortes) no período 1998 a 2005. Naquele ano (1998), de um total de 26 acidentes, 24 foram com terceirizados e, em 2005, embora tenha reduzido, foram 13 acidentes com mortes, todos de terceirizados e nenhum entre os contratados. O estudo de Souza e Freitas (2002) sobre acidentes de trabalho nas atividades de produção e manutenção registrados em uma refinaria de petróleo do estado do Rio de Janeiro, também constatou maior número de acidentes de trabalho entre os trabalhadores terceirizados.

De acordo com Miranda (s/d), o relatório *Segurança do Trabalho em Instalações Petrolíferas no Mar e Assuntos Conexos*, da Organização Internacional do Trabalho (OIT, 1993), informava que os terceirizados representavam até dois terços do total de trabalhadores em plataformas, e o número de acidentes de trabalho apresentava uma incidência muito maior entre os primeiros. Para a OIT, isso se deve principalmente ao fato de que eram os terceirizados que realizavam as atividades mais perigosas e tinham menor capacitação e treinamento, criando sérias implicações sobre as condições de segurança no trabalho.

**Eram os terceirizados que realizavam as atividades mais perigosas e tinham menor capacitação e treinamento, criando sérias implicações sobre as condições de segurança no trabalho**

Também em pesquisa realizada no Polo Petroquímico de Camaçari, na Bahia, em 1993<sup>13</sup>, era apontada essa tendência, pois, para um conjunto de 15 empresas do setor, a evolução do número de acidentes no período 1988-1993 indicava a inversão da relação entre acidentados contratados e acidentados terceirizados a partir de 1990, quando foi de 46% para 54%, chegando em 1993 a 37% de trabalhadores contratados acidentados contra 63% de terceirizados acidentados.

Estudos realizados nos anos 1990, que tratam das condições de saúde e segurança no trabalho em vários setores de atividades e em diferentes regiões do país (DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS, 1993; DIAS; LINO, 1996; MIRANDA, 2006; FRANCO et al., 1994; SOUZA; FREITAS, 2002; FREITAS et al., 2001), bem como os que analisam as estatísticas e registros de acidentes e doenças ocupacionais (BINDER; WLUDARSKI; ALMEIDA, 2001), concluem sobre a íntima relação entre terceirização, precarização das condições de saúde e segurança no trabalho e número de acidentes. No que se refere às estatísticas, a subnotificação que já era parte da cultura empresarial tende a se acentuar devido à terceirização, já que as empresas notificam os acidentes com empregados contratados (do quadro próprio), só informando casos mais graves e fatais de empregados terceirizados. Assim, Borges e Franco (1997) assinalam que a terceirização aumenta a invisibilidade dos acidentes e doenças ocupacionais e a desproteção dos trabalhadores vitimados, pois, além de ser um processo de transferência de atividades entre empresas e setores da economia, transfere riscos e responsabilidades, especialmente sobre a segurança e a saúde

<sup>13</sup> “Terceirização: Relações de Trabalho e Saúde”, MTb/PNUD BRA 91/013, sob a responsabilidade da Delegacia Regional do Trabalho-Bahia e dos Centros de Recursos Humanos da UFBA.

dos trabalhadores, das empresas contratantes para as subcontratadas.

O estudo do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (1993), feito em 40 empresas de diversos ramos econômicos na Região Sudeste do país, revelou que, em 32% das empresas, a terceirização estava associada à ausência de equipamentos de proteção individual, à menor segurança e à maior insalubridade, relação também confirmada por pesquisa do Sindicato dos Metalúrgicos do ABC (1993) em 12 empresas da região, constatando que, em 42% dos casos, a terceirização tinha resultado em deterioração das condições de segurança e saúde no trabalho. Assim como Dias e Lino (1996) que analisam os efeitos da terceirização predatória e constata a alta incidência de acidentes de trabalho e das doenças profissionais clássicas.

As análises de Rigotto (1998) sobre as implicações do processo de reestruturação produtiva na saúde do trabalhador e no meio ambiente apontam a terceirização como uma das práticas de gestão que têm levado à maior deterioração das condições de trabalho e segurança, à redução de direitos e benefícios sociais, a uma maior exposição a agentes tóxicos, a um maior número de riscos e acidentes de trabalho, pois a maioria das empresas que subcontrata os serviços de outras empresas ou trabalhadores não exige e nem controla as políticas de segurança e treinamento dos subcontratados.

De acordo com Miranda (s/d), as Normas Regulamentadoras (NR) de Segurança e Saúde no Trabalho, em geral, não são cumpridas pelas empresas terceiras, a exemplo da inexistência da Comissão Interna de Prevenção de Acidentes e Segurança (CIPAS), do Serviço Especializado em Engenharia de Segurança e em Medicina do Trabalho (SESMT), do Programa de Prevenção de Riscos Ambientais (PPRA) e do Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional (PCMSO). Para todos esses ca-

sos, as NR se referem explicitamente às terceiras e suas responsabilidades em garantir o cumprimento e a aplicação de tais programas. No entanto, as inspeções e pesquisas revelam o descaso e o descumprimento das NR, assim

como as precárias condições sanitárias e de higiene nos locais de trabalho para os terceirizados (MIRANDA, 2006; FRANCO et al., 1997).

Mais recentemente, nos anos 2000, estudos de casos

e setoriais continuaram a revelar as mesmas tendências dos anos 1990, embora as dificuldades em quantificar os acidentes com terceirizados tenham aumentado. Em depoimentos de dirigentes sindicais, se evidenciam a discriminação e a desigualdade de condições e direitos entre trabalhadores terceirizados e contratados, como segue:

É bem conhecida pelo conjunto dos trabalhadores a desigualdade das condições de segurança nas empresas da categoria [...] Frequentemente os terceirizados, embora em uma mesma planta industrial, por vezes desenvolvendo as atividades com maior exposição ao risco, estão completamente desprotegidos coletiva e individualmente. Quando da ocorrência de acidentes, tem sido habitual a omissão das empresas principais contratantes, alegando que não têm nada a ver com o trabalhador e que o contrato é de serviço e não de pessoal. [...] o número de vítimas é crescente entre os trabalhadores terceirizados (SINDIQUÍMICA, 2001, p. 7 apud DRUCK; FRANCO, 2007).

Se a sub notificação de casos é um problema entre todos os trabalhadores, para os trabalhadores terceirizados esta é mais grave. O reconhecimento e a notificação de acidentes e doenças relacionados com o trabalho são, frequentemente, recusados ou dificultados pelos empregadores. Este problema é minimizado para aqueles trabalhadores que têm

**Em depoimentos de dirigentes sindicais, se evidenciam a discriminação e a desigualdade de condições e direitos entre trabalhadores terceirizados e contratados**

uma organização sindical estruturada nesta área e que, através de uma atuação política, conseguem reverter o quadro, garantindo o direito ao registro dos casos. Em vista disso compreende-se a escassez de informação disponível relativa aos trabalhadores terceirizados. Tanto os casos de intoxicações agudas ou crônicas, quanto às lesões decorrentes de exposição ao ruído, ao calor, às radiações e os casos de doença decorrentes de sobrecarga de trabalho são frequentes entre estes trabalhadores e escassamente registrados (SINDIQUÍMICA, 2001 apud DRUCK; FRANCO, 2007).

### **O DEBATE SOBRE A REGULAMENTAÇÃO DA TERCEIRIZAÇÃO E A ATUAÇÃO DO PODER PÚBLICO E DOS SINDICATOS**

No contexto do processo de desregulamentação do mercado de trabalho sob a égide da flexibilização e da precarização, a inexistência de uma legislação específica que limite ou proíba a terceirização tem sido debatida numa perspectiva de sua total liberalização. O Enunciado 331 de 1993, do Tribunal Superior do Trabalho — que define como ilegal a intermediação de mão de obra e, ao mesmo tempo, garante que a contratação irregular de trabalhadores, através de empresa interposta, não caracteriza vínculo de emprego no caso da administração pública; permite a subcontratação de serviços nas áreas de vigilância, conservação e limpeza e em todas as atividades-meio das empresas contratantes —, ainda é impotente para balizar os julgamentos das diversas modalidades de terceirização e, desta forma, não tem impedido o seu brutal crescimento nestes últimos 17 anos, mesmo que, em algumas situações pontuais, tenha propiciado a condenação de empresas públicas, privadas e a administração direta do Estado.

Atualmente estão em tramitação no Congresso Nacional dois projetos de lei referentes à terceiriza-

ção. O primeiro deles é de autoria do deputado Sandro Mabel, apresentado em 1998 e reformulado em 2004, que tem por objetivo adaptar a legislação ao processo de “revolução” na organização do trabalho, em que a terceirização é a “técnica de administração” que mais cresce no país. Trata-se, na realidade, de legalizar todas as formas de terceirização que vêm desenvolvendo-se, inclusive com a liberalização para pessoas físicas como contratantes de serviços de terceiros, o que dificultaria ainda mais qualquer tipo de fiscalização. O outro é o Projeto de Lei n. 1621, de 2007, de autoria do então deputado Vicentinho, que contou com a contribuição da Central Única dos Trabalhadores (CUT) para a sua elaboração, cujos termos, embora se diferenciem em aspectos importantes do projeto do deputado Mabel — a exemplo da proibição de terceirização de atividades fins, a exigência para a empresa informar e justificar aos sindicatos a implementação da terceirização, o controle da contratante sobre as obrigações trabalhistas da contratada, a exigência de que não haverá distinção de salário, jornada, benefícios, ritmo de trabalho e condições de saúde e de segurança, dentre outros —, têm causado muita polêmica no próprio meio sindical e “cutista”.

É o caso da Confederação Nacional dos Químicos (CNQ), que defende a “primeirização” dos postos de trabalho e uma campanha nacional de sindicalização incluindo os trabalhadores da empresa terceirizada. Na visão de dirigentes da CNQ e do Sindicato dos Químicos e Petroleiros da Bahia, é muito discutível a proposta de regulamentação da CUT:

[...] A gente não vai ser a favor de um projeto de lei que regulamente aquilo que a gente quer acabar, embora a gente diga que é difícil acabar. As pessoas dizem que ficar como está não pode. Sim, e aí faz um projeto de lei e o projeto de lei piora em alguns setores em que a terceirização se deu com mais intensidade... [...] (SANTANA, 2007).

Ainda segundo o depoimento deste dirigente sindical, exatamente nos setores em que a terceirização mais cresceu — industrial e bancário — hou-

ve uma redução muito grande do efetivo de trabalhadores que perderam direitos e se precarizaram.

Outros projetos de lei também em trâmite no Congresso Nacional procuram algum tipo de regulamentação de formas de contratação que favoreçam as grandes empresas ou as contratantes, responsáveis maiores pelo crescimento da terceirização em todas as atividades, como é o caso dos projetos de lei sobre cooperativas, cujo parecer do relator, então deputado Luiz Medeiros, datado de 2006, apresenta um único substitutivo que, ao definir o estabelecimento de direitos do trabalhador cooperativado (repouso semanal, repouso anual, maior pagamento para turno noturno, adicional de insalubridade, dentre outros), passa a onerar e ratificar a transferência dos encargos trabalhistas que a empresa contratante deveria assumir, transferindo-os para as cooperativas, ou seja, para os próprios trabalhadores, já que são eles mesmos que se gerem (autogestão) neste caso, como cooperativados.

No que se refere à atuação do poder público, especialmente o Ministério Público do Trabalho (MPT) e o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), através da fiscalização dos auditores do trabalho, inúmeras são as notícias sobre os processos, as condenações e sanções em curso nestas instituições que envolvem a terceirização, quando considerada ilícita (de acordo com o Enunciado 331).

No caso do MPT, há uma definição de setores/empresas prioritárias a serem investigadas, que toma por base as denúncias de trabalhadores e de suas entidades de representação. Nos últimos anos são os centros industriais mais importantes em cada região do país que têm sido objeto de denúncia e investigação, como é o caso das siderúrgicas e da terceirização do processo produtivo de carvão e reflorestamento em Minas Gerais. Nos últimos oito anos, o órgão ajuizou 23 ações civis públicas contra cerca de 40 empresas da área. No

interior de São Paulo, que abrange 599 municípios, o MPT da 15ª Região propôs 24 ações civis públicas e firmou 104 Termos de Ajustamento de Conduta (TAC) nos últimos dois anos. Os municípios de Campinas, São José dos Campos e São Carlos, que abrigam diversas multinacionais, foram alvo das principais ações. Na Bahia, o Polo Petroquímico de Camaçari tem sido objeto de investigação e, desde 2008 até o início de 2010, o MPT firmou

**Através da fiscalização dos auditores do trabalho, inúmeras são as notícias sobre os processos, as condenações e sanções em curso nestas instituições que envolvem a terceirização**

23 TAC com empresas e ajuizou seis ações (RAMIRES, 2010). Ainda na Bahia, em 2008, o órgão ajuizou ação civil pública contra a Empresa Baiana de Águas e Saneamento S/A (Embasa) por terceirizar mão de obra para a prestação de serviços ligados à sua atividade-fim. A Justiça do Trabalho julgou procedente a ação e determinou a realização de concurso público para a contratação de mão de obra no prazo máximo de 15 dias, indenização por dano moral coletivo no valor de R\$ 400 mil reais e, em caso de descumprimento das obrigações, multa diária de R\$ 5 mil, por trabalhador encontrado em situação irregular (TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO 5ª REGIÃO, 2010)

No âmbito das fiscalizações do Ministério do Trabalho, são encontradas as mesmas tendências, isto é, a terceirização ilícita: via intermediação de mão de obra, contratação de empresas fantasmas e atividades nucleares desenvolvidas por trabalhadores terceirizados sob a gerência da contratante.

Quando se analisam as decisões do Tribunal Superior do Trabalho (TST) e do Tribunal Regional do Trabalho (TRT), encontram-se, para a região da Bahia, 61 processos com sentenças definidas somente em 2010, contra 53 em 2009, 48 em 2008 e 44 em 2007<sup>14</sup>. Informações que confirmam os resultados da pesquisa realizada na indústria química

<sup>14</sup> Conforme informações disponíveis no site do Tribunal (TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO 5ª REGIÃO, 2010).

e petroquímica da Bahia, em 2003, quando 16 das 19 empresas respondentes afirmaram ter sofrido reclamações trabalhistas. Dentre os tipos de reclamações ajuizadas naquele ano, destacam-se nada menos que 213 ações de responsabilidade subsidiária ou solidária e cinco ações de reconhecimento de vínculo (DRUCK; FRANCO, 2007).

Mais recentemente, em agosto de 2010, o Tribunal de Contas da União (TCU) recomendou o fim da contratação de terceirizados nas empresas estatais, sugerindo um prazo de cinco anos para substituição destes empregados por concursados. Isto porque foram identificadas várias irregularidades, com um grande número de terceirizados exercendo funções previstas em planos de carreiras, conforme afirmou o ministro-relator:

De fato, a situação evidenciada é preocupante na medida que revela [um] número significativo de empregados terceirizados ocupando postos devidos a empregados concursados, seja exercendo funções previstas nos planos de cargos e salários, seja em atividades finalísticas das entidades (TCU RECOMENDA ..., 2010).

Assim é possível afirmar que, apesar da limitada legislação em vigor em relação à terceirização, as iniciativas do poder público em suas diversas instituições, conforme referido anteriormente, manifestam tentativas de contornar ou limitar a epidemia da terceirização no país e no estado da Bahia. As notificações, recomendações, ajustamentos de conduta e as condenações, mesmo que expressando tipos de penalidade diversos, mais ou menos graves, indicam o reconhecimento de que a terceirização não só cresce, mas cria um ambiente favorável à precarização do trabalho e à burla dos direitos dos trabalhadores.

Vale ainda destacar experiência singular na Bahia, com a formação do Fórum de Proteção ao Meio Ambiente do Trabalho no Estado da Bahia

(Forumat), que reúne um conjunto de instituições, a exemplo do Ministério Público do Trabalho, das Delegacias Regionais do Trabalho, da Fundacentro, do Centro de Estudos de Saúde do Trabalhador (Cesat/Sesab) e sindicatos de trabalhadores, com destaque para a atuação do Ministério Público do Trabalho, cuja independência e autonomia tem garantido uma prática que impõe o cumprimento da legislação e faz recuar a terceirização e a precarização

do trabalho em várias empresas públicas e privadas em todo o país. A existência deste fórum representa a defesa do papel do Direito do Trabalho, cuja origem se justifica pelo grau de desigualdade e assimetria das relações entre empregados e empregadores que, em tempos neoliberais, se agrava ainda mais, resultando numa relação de forças extremamente desproporcional e desfavorável aos trabalhadores, conforme demonstrado no registro da Ata da Primeira Audiência Pública do Forumat (2006 apud DRUCK; FRANCO, 2007, p. 118):

O modelo econômico adotado na nossa Carta Política deve ter em mira a utilidade do trabalho para o atendimento às necessidades materiais básicas e por isso as formas de produção e a organização do trabalho devem ser socialmente justas e ecologicamente inteligentes, não sendo admissível a precarização das relações de trabalho e a redução das taxas de emprego por conta do lucro e dos avanços da tecnologia em detrimento do homem, quando este, e somente este, deve ser o destinatário final da distribuição democrática dos ganhos obtidos com a expansão da produtividade (SENA, 2006, p. 2-3 apud DRUCK; FRANCO, 2007).

Por fim e com importância decisiva na luta contra a terceirização, destaca-se a atuação dos sindicatos e centrais sindicais. As formas de ação são diversas: criação de departamentos ou secretarias



de terceirizados nos grandes sindicatos, incorporação da representação sindical dos terceirizados aos trabalhadores contratados diretamente, grupos de discussão sobre os projetos de leis e ações contra a terceirização, organização e criação de sindicatos de trabalhadores terceirizados e, mais recentemente, a inclusão na pauta de reivindicações das campanhas salariais e dissídios dos grandes sindicatos, das questões específicas dos terceirizados (em relação a salários, jornadas de trabalho, participação nos lucros, horas extras, prevenção de acidentes, cobertura de planos de saúde, transportes, alimentação, dentre outras). Os exemplos mais fortes dessas iniciativas são a Confederação Nacional dos Bancários, que passou a lutar para representar os trabalhadores terceirizados que trabalham nos bancos e instituições financeiras, caso mais ilustrativo dos trabalhadores em telemarketing, e da Federação Única dos Petroleiros, que, na última greve geral realizada em 2009, contou com a participação dos trabalhadores terceirizados na maioria dos estados e incorporou em sua pauta as suas reivindicações.

No campo da luta sindical, cabe ainda ressaltar a evolução do número de greves de trabalhadores terceirizados, pois tem superado, de forma significativa, as greves dos demais segmentos de trabalhadores. Esse movimento pode expressar o que as pesquisas vêm demonstrando nos mais diversos setores e empresas: uma inversão na relação trabalhadores contratados e trabalhadores subcontratados/terceirizados, ou seja, os contratados ou concursados (no caso das estatais) estão perdendo terreno para os terceirizados, numa larga vantagem numérica para os últimos, conforme mencionado para o caso da indústria química e petroquímica da Bahia, do setor de petróleo, de empresas da área de telecomunicações e de eletricidade (privatizadas ou não) e de um dos segmentos que mais cresce hoje no país na área de serviços: o dos trabalha-

dores de telemarketing/callcenters, cujas condições de trabalho têm implicado num adoecimento crescente dos jovens e mulheres que representam a maioria destes trabalhadores<sup>15</sup>.

**O crescimento desenfreado e sem limites da terceirização no Brasil, nos últimos 20 anos, é uma das principais expressões do processo de precarização social do trabalho e da negação do Trabalho Decente**

**CONSIDERAÇÃO FINAL**

Em síntese, o crescimento desenfreado e sem limites da terceirização no Brasil, nos últimos 20 anos, é uma

das principais expressões do processo de precarização social do trabalho e da negação do Trabalho Decente, defendido pela Organização Internacional do Trabalho (OIT). Isto porque, invariavelmente, a partir dos mais diferentes indicadores analisados anteriormente, as condições de inserção e de trabalho dos terceirizados têm sido sempre de qualidade inferior aos demais trabalhadores em todos os campos: em termos salariais, de saúde, de direitos sociais, de ritmo e intensidade de trabalho, de representação e organização sindical.

E, se constituem os empregos que mais crescem hoje no país, mesmo classificados como empregos formais, resultam de estratégias empresariais e escolhas de gestores públicos que não têm compromisso efetivo com qualquer tipo de valorização do trabalho em termos de sua humanização e dignidade, já que o critério principal para incentivar as contratações está no uso flexível do trabalhador, em que o curto prazo — dos contratos, das metas e da realização do trabalho e dos períodos de descanso e de folgas — combina com a obsessiva redução de custos trabalhistas. Verifica-se, assim, que os agentes privados e públicos procuram se desresponsabilizar diante dos direitos sociais do trabalho conquistados com muita luta pelos trabalhadores brasileiros e, desta forma, deixá-los à deriva.

<sup>15</sup> Ver as inúmeras pesquisas sobre trabalhadores de call centers realizadas em diferentes regiões do país e que têm chegado aos mesmos resultados sobre os níveis de adoecimento em decorrência das formas de controle e gerenciamento do trabalho nestas empresas (BRAGA; ANTUNES, 2009; BONFIM, 2009; NOGUEIRA, 2006).

## REFERÊNCIAS

- ANTUNES, R. Adeus ao trabalho?: ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. São Paulo: Cortez, 1995.
- ARAÚJO, Anísio J. da S. *Paradoxos da modernização: terceirização e segurança dos trabalhadores em uma refinaria de petróleo*. 2001. 347 f. Tese (Doutorado) – Escola Nacional de Saúde Pública, Rio de Janeiro: Fiocruz, 2001.
- BALANÇO SOCIAL. *Os balanços sociais*. Disponível em: <<http://www.balancosocial.org.br>>. Acesso em: 9 out. 2010.
- BINDER, M. C. P.; WLUDARSKI, S. L.; ALMEIDA, I. M. Estudo da evolução dos acidentes do trabalho registrados pela Previdência Social no período de 1995 a 1999, em Botucatu, São Paulo. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 17, n. 4, jul./ago. 2001.
- BONFIM, A. S. V. *Entre a voz e o ouvido: o trabalho emocional e os impactos para a saúde dos trabalhadores do teleatendimento/telemarketing em Salvador*. 2009. 266 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2009.
- BORGES, A.; FRANCO, A. Mudanças de gestão: para além dos muros da fábrica. In: FRANCO, T. (Org.). *Trabalho, riscos ambientais e meio ambiente: rumo ao desenvolvimento sustentável*. Salvador: EDUFBA, 1997. p. 63-116.
- BORGES, A.; DRUCK, G. Crise global, terceirização e a exclusão no mundo do trabalho. *Caderno CRH*, Salvador, n. 19, p. 22-45, 1993.
- BORGES, A.; DRUCK, G. Terceirização: balanço de uma década. *Caderno CRH*, Salvador, v. 37, p. 111-139, 2002.
- BRAGA, R.; ANTUNES, R. (Org.). *Infoproletários: degradação real do trabalho virtual*. São Paulo: Boitempo, 2009.
- BRASIL. Ministério da Previdência Social. Base de dados histórica do Anuário Estatístico da Previdência Social. AEPSSInfoLogo./DATAPREV-MPS/INSS. Disponível em: <<http://www.previdenciasocial.gov.br>>. Acesso em: 20 out. 2010.
- CASTEL, R. *As metamorfoses da questão social*. Rio de Janeiro: Vozes, 1998.
- DIAS, E.; LINO, D. Globalização e a saúde e segurança dos trabalhadores. *Boletim LEAD Brasil*, São Paulo, n. 6, jan./mar. 1996.
- DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. Os trabalhadores frente à terceirização. *Pesquisa DIEESE*, São Paulo, n. 7, 1993.
- \_\_\_\_\_. Terceirização e reestruturação produtiva do setor bancário no Brasil. *Estudos Setoriais*, Espírito Santo, n. 2, jul. 1994.
- DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. *O processo de terceirização e seus efeitos sobre os trabalhadores – Relatório Técnico*, s.l. Convênio SE/MTE n. 04/2003. SACC-Dieese, 2007.
- DRUCK, G.; FRANCO, T. *A perda da razão social do trabalho: terceirização e precarização*. São Paulo: Boitempo, 2007.
- DRUCK, G et al. Bancário: um emprego de múltiplos riscos. *Caderno CRH*, Salvador, n. 37, p. 217-233, jul./dez. 2002.
- DRUCK M. G. *Terceirização: desfazendo a fábrica – um estudo do Complexo Petroquímico*. Salvador; São Paulo: EDUFBA; Boitempo, 1999. 280p.
- FREITAS, C. M. et al. Acidentes de trabalho em plataformas de petróleo da Bacia de Campos, Rio de Janeiro, Brasil. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 17, n. 1, jan./fev. 2001.
- FRANCO, T. (Org.). *Trabalho, riscos ambientais e meio ambiente: rumo ao desenvolvimento sustentável?*. Salvador: EDUFBA, 1997. p. 63-116.
- FRANCO, T.; DRUCK, G. A Degradação do trabalho e os riscos industriais no contexto da globalização, reestruturação produtiva e das políticas neoliberais. In: FRANCO, T. (Org.). *Trabalho, riscos ambientais e meio ambiente: rumo ao desenvolvimento sustentável?*. Salvador: EDUFBA, 1997. p. 15-32.
- FRANCO, T. M. et al. Mudanças de gestão, precarização do trabalho e riscos industriais. *Caderno CRH*, Salvador, n. 21, jul./dez. 1994. p. 68-89.
- GAZETA MERCANTIL. *Pesquisa sobre o perfil da terceirização na Bahia*. 2000. 1. CD.
- GIRARDI, S.; CARVALHO, C.; GIRARDI JR., J. B. Terceirização de serviços em hospitais. 2000. Disponível em: <<http://www.nesp.unb.br>>. Acesso em: 20 out. 2010.
- JINKINGS, N. *Trabalho e resistência na fonte misteriosa: os bancários no mundo da eletrônica e do dinheiro*. Campinas: Unicamp, 2002. 402 p.
- TCU recomenda fim de contratação de terceirizados em estatais. [Brasília] 26 ago. 2010. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2010/08/tcu-recomenda-fim-de-contracao-de-funcionario-terceirizado-em-estatais.html>>. Acesso em: 10 nov. 2010.
- MIRANDA, Carlos Roberto. *Ataque ao mundo do trabalho: terceirização e seus reflexos na segurança e saúde do trabalhador*. Disponível em: <<http://www.saudeetrabalho.com.br>>. Acesso em: 1 jun. 2006.
- RELATÓRIO sobre terceirização e relações de trabalho nas empresas do Complexo Petroquímico de Camaçari. Subprojeto: O processo de terceirização e suas consequências sobre as condições de trabalho e saúde dos trabalhadores. Salvador: MT-PNUD/DRT-BA/CRH-UFBA, maio. 1993.

NOGUEIRA, C. M. *O trabalho duplicado: divisão sexual do trabalho e na reprodução: um estudo das trabalhadoras do telemarketing*. São Paulo: Expressão Popular, 2006.

RAMIRES, R. *Empresas respondem a centenas de processos contra terceirização*. Disponível em: <<http://www.aasp.org.br>>. Acesso em: 20 out. 2010.

RIGOTTO, R. M. Saúde dos trabalhadores e meio ambiente em tempos de globalização e reestruturação produtiva. *Revista Brasileira de Saúde Ocupacional*, São Paulo, v. 25, n. 93/94, p. 9-20, dez. 1998.

SANCHES, A. T. Terceirização e Ação Sindical no Setor Financeiro. In: ENCONTRO NACIONAL DA ABET, 11., 2009, Campinas, SP. *Trabalho apresentado...* Campinas, SP: ABET, 2009.

SANTANA, R. Práticas de Terceirização nas empresas industriais. In: DRUCK, G; FRANCO, T. *A perda da razão social do trabalho: terceirização e precarização*. São Paulo: Boitempo, 2007.

SINDICATO DOS METALÚRGICOS DO ABC. Os trabalhadores e a terceirização. São Bernardo do Campo, 1993.

SOUZA, Sandra C. *Terceirização na área de saúde*. Disponível em: <<http://www.admtec.com.br>>. Acesso em: 19 out. 2010.

SOUZA, C. A. V.; FREITAS, C. M. Perfil dos acidentes de trabalho em refinaria de petróleo. *Revista de Saúde Pública*, São Paulo, v. 36, n. 5, out. 2002.

THÉBAUD-MONY, A.; DRUCK, G. Terceirização: a erosão dos direitos dos trabalhadores na França e no Brasil. In: DRUCK, G.; FRANCO, T. *A perda da razão social do trabalho: terceirização e precarização*. São Paulo: Boitempo, 2007. p. 23-58.

TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO 5ª REGIÃO. Disponível em: <<http://www.trt5.jus.br>>. Acesso em: 1 out. 2010.

As séries estatísticas utilizadas neste artigo foram elaboradas/ processadas por Luiz Paulo Oliveira e Iuri Messias.

Agradeço a leitura e os comentários de Luiz Figueiras e Selma Silva que contribuíram em muito para a clareza das ideias apresentadas neste artigo.

# Educação e qualificação para o trabalho: um breve diagnóstico da formação dos trabalhadores metropolitanos segundo a PED e sua pesquisa suplementar de 2008

*Mario Marcos Sampaio Rodarte\**

*Eduardo Miguel Schneider\*\**

*Lúcia dos Santos Garcia\*\*\**

\* Doutor em Demografia e mestre em Economia pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Professor adjunto do Departamento de Ciências Econômicas e pesquisador do Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da UFMG no âmbito de História Econômica e Demográfica; coordenador da Pesquisa de Emprego e Desemprego da Região Metropolitana de Belo Horizonte (PED-RMBH). m.rodarte@cedeplar.ufmg.br

\*\* Mestre em Economia do Desenvolvimento pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS); especialista em Gestão Pública Participativa pela Universidade Estadual do Rio Grande do Sul (UERGS). Coordenador da Pesquisa de Emprego e Desemprego na Região Metropolitana de Porto Alegre (PED-RMPA). ems@dieese.org.br

\*\*\* Graduada em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRS). Coordenadora técnica do Sistema de Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED), pelo Departamento Intersindical de Estudos Socioeconômicos (Dieese). lucia@dieese.org.br

## Resumo

O estudo propõe subsidiar a reflexão sobre a centralidade da formação do trabalhador, seja pela escolarização, seja pela qualificação profissional, no atual contexto do mercado de trabalho. Para tanto, utilizou-se os dados da Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED) e da sua pesquisa suplementar sobre o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, particularmente explorando o tema da qualificação profissional. O recorte espacial corresponde às localidades investigadas há mais tempo pelo Sistema PED, que abarca o Distrito Federal e as regiões metropolitanas de São Paulo, Porto Alegre, Belo Horizonte, Salvador e Recife. Os dados referem-se ao período que se estende de maio a outubro de 2008, quando a pesquisa suplementar esteve em campo.

**Palavras-chave:** Educação. Qualificação profissional. Mercado de trabalho.

## Abstract

*This study intends to subsidize the idea about the centrality of the worker's formation, either through schooling or through professional qualification, within the present context of the labor market. In order to achieve this aim, one used the data of the Employment and Unemployment Research (PED) and of its supplementary research about the Public Employment, Work and Income System, exploring preferentially the professional qualification theme. The spatial focus corresponds to the localities formerly investigated by the PED System, which encompass the Federal District and the metropolitan regions of São Paulo, Porto Alegre, Belo Horizonte, Salvador, and Recife. The data refer to the period from May to October 2008, when the supplementary research was being carried out.*

**Keywords:** Education. Professional qualification. Labor market.

## INTRODUÇÃO

Este texto objetiva subsidiar a reflexão sobre a centralidade da qualificação profissional no atual contexto do mercado de trabalho. Para tanto, utiliza os resultados da pesquisa suplementar sobre qualificação profissional no Distrito Federal e em cinco regiões metropolitanas do país (Recife, Salvador, Belo Horizonte, São Paulo e Porto Alegre), realizada pela Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED), com metodologia desenvolvida pelo Dieese e Seade/SP.

Nesta pesquisa, a qualificação profissional está situada como um dos programas do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, objeto de levantamento do bloco suplementar da PED das regiões metropolitanas, aplicado entre maio e outubro de 2008.

A partir dos cruzamentos do questionário da pesquisa suplementar de 2008 com o questionário básico da PED, é possível tratar de aspectos tais como a demanda social potencial por qualificação (presente no conjunto da população que não participa dos cursos), os desafios da qualificação (como os limites financeiros, a disponibilidade de tempo) e as questões do acesso aos cursos e programas de qualificação profissional referentes aos motivos da não qualificação.

Deve-se, contudo, ressaltar que o presente estudo tem um caráter mais exploratório das informações levantadas e não tem, portanto, o objetivo de esgotar o tratamento desses temas. Ao aportar informações sobre os possíveis impactos dos programas de qualificação sobre o mercado de trabalho, o texto concorre para a formulação de uma agenda de pesquisa de produção de subsídios no campo da formulação de políticas públicas para a qualificação da força de trabalho.

Este artigo está estruturado em três capítulos, além desta introdução e das considerações finais.

No primeiro capítulo, busca-se traçar os principais antecedentes que permitem referenciar e contextualizar teoricamente o tema da qualificação profissional em pesquisas domiciliares e no mercado de trabalho. Já o segundo capítulo dedica-se à apresentação da abordagem analítica da qualificação profissional a partir do recorte de renda familiar per capita. Por fim, o terceiro capítulo realiza, em um primeiro momento, a análise de algumas das principais dimensões da qualificação profissional para, em seguida, debruçar-se sobre a relação da qualificação com os principais indicadores do mercado de trabalho.

**O presente estudo tem um caráter mais exploratório das informações levantadas e não tem, portanto, o objetivo de esgotar o tratamento desses temas**

## QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL E MERCADO DE TRABALHO

A importância da qualificação profissional sobre a inserção no mercado de trabalho é reiterada e crescentemente confirmada em diversos estudos do mundo do trabalho<sup>1</sup>. Inexiste, contudo, pesquisa permanente sobre qualificação profissional que permita analisar as diferentes estratégias de qualificação e suas possíveis implicações sobre a inserção dos indivíduos no mercado de trabalho, no Brasil. Normalmente, os estudos que utilizam registros administrativos, pesquisas domiciliares e censos valem-se do atributo escolaridade dos indivíduos como a informação que mais se aproxima da noção do nível de qualificação profissional das pessoas, tal como em outros países. Exemplo mais conspicuo disso encontra-se no clássico estudo de Clogg e Shockey (1984) que apontou a crescente incompatibilidade entre escolaridade e ocupação no mercado de trabalho estadunidense, em estudo de décadas, realizado a partir dos censos demográficos.

<sup>1</sup> Ver, a propósito, Rosandiski (2006).

As mudanças sofridas pelo mercado de trabalho nas últimas décadas tornam a necessidade de avaliar a importância da qualificação ainda mais premente. Em fins da década de 90, afirmava-se que havia em curso uma “mudança de paradigma do desenvolvimento brasileiro, que passa[va] de um padrão pouco exigente em escolaridade e qualificação profissional para um desenvolvimento com abertura comercial num mundo globalizado. Este novo paradigma demanda[ria] flexibilidade, qualidade e produtividade” (RIOS NETO et al., 1998)<sup>2</sup>.

Em estudo elaborado por Rodarte, Garcia e Guerra (2007), que analisava a evolução do mercado de trabalho e o perfil escolar dos ocupados entre meados das décadas de 1990 e 2000, constatou-se que a escolaridade da População em Idade Ativa (PIA) crescia em ritmo acelerado. Contudo, a escolaridade dos ocupados crescia ainda em ritmo maior, o que refletia um processo de exclusão do segmento menos instruído da PIA, uma vez que a taxa de desemprego elevada coexistia com diminuição acentuada da taxa de participação nesse segmento social. O crescimento da preferência por ocupados mais qualificados explicava-se, em parte, pelo aumento das exigências de escolaridade em ocupações de setores tradicionais, mas também pelo fato de setores mais modernos, com postos de trabalhos que exigiam mais qualificação, estarem crescendo em um ritmo maior que a média global. Apesar de as evidências empíricas se circunscreverem ao município de Belo Horizonte, pelos dados da PED, constatou-se que os fenômenos descritos refletiam o que acontecia no mercado de trabalho metropolitano brasileiro, de uma forma geral<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Dedecca (2005) lembra a historicidade das conexões entre a política educacional, forma de desenvolvimento e de regulação do mercado de trabalho brasileiro, terminando por problematizar esse “novo” paradigma.

<sup>3</sup> Chahad (2003), por exemplo, aborda o processo de exclusão dos menos qualificados na Grande São Paulo, na década de 1990.

Embora muitas evidências apontem ser lícito tratar a escolaridade como *proxy* de qualificação para o trabalho<sup>4</sup>, seja por serem complementares e mutuamente indutores, seja pelo fato de os cursos e treinamentos de qualificação profissional estarem condicionados a determinados níveis de instrução, entre outras razões, o contexto atual exige crescentemente que se tra-

ce um quadro mais detalhado sobre qualificação profissional. Nas últimas duas décadas, a PED tem buscado suprir a lacuna de dados estatísticos dessa natureza através da realização de pesquisas suplementares. Além da economia de custos que envolvem o levantamento de dados dessa forma, o cruzamento de questões do questionário básico e permanente da PED com questões suplementares permite que se tenha um painel bastante completo sobre esse tema do mercado de trabalho.

Entre dezembro de 1996 e março de 1997, a recém-instalada PED na Grande Belo Horizonte, sob demanda de um grupo de pesquisadores do Cedeplar/UFMG<sup>5</sup>, introduziu um questionário suplementar sobre a participação dos adultos (de 15 anos e mais) em programas e cursos de qualificação profissional<sup>6</sup>, para servir de parâmetro para investigar, entre outras coisas, a eficácia do Programa Estadual de Qualificação (PEQ), cujas informações, por sua vez, foram extraídas dos seus treinandos entre dezembro de 1996 e fevereiro de 1997. Uma das constatações era de que a participação em programas de qualificação era relativamente maior entre

<sup>4</sup> Em Magalhães (1998, p. 33), constatou-se a relação direta entre nível de instrução e demanda por cursos de qualificação profissional entre os desempregados no Vale do Aço, em Minas Gerais, na década de 1990.

<sup>5</sup> A pesquisa *Metodologia de acompanhamento e avaliação do plano estadual de qualificação profissional* foi desenvolvida no Cedeplar/UFMG, com os professores Eduardo L. G. Rios Neto e Renato M. Assunção e os pesquisadores José T. L. Ribeiro e Ana Maria H. C. Oliveira.

<sup>6</sup> As questões suplementares voltavam-se exclusivamente para aqueles indivíduos que tinham participado de algum treinamento ou curso de qualificação profissional nos últimos cinco anos.

os indivíduos adultos com características geralmente identificadas com o segmento menos vulnerável da população, e que o PEQ invertia, em parte, essa lógica, ao procurar atender, principalmente, pessoas de menor renda e de inserções ocupacionais mais precárias (RIOS NETO et al., 1998). De fato, estudo mais recente feito a partir desse questionário suplementar apontou várias dificuldades de acesso de segmentos populacionais de menor renda a cursos e treinamentos de qualificação, sendo o custo financeiro o mais determinante nesse alijamento (RODARTE, 2009).

Quase simultaneamente à experiência mineira, a PED da Região Metropolitana de São Paulo propõe um questionário sobre qualificação que se notabilizou pelas inúmeras possibilidades de análise sobre diferentes formas de qualificação profissional. Ao cruzar essas informações do questionário suplementar com as da inserção ocupacional, contidas no questionário básico da PED, Watanabe e Montagner (1998) puderam perceber que, naquele período de crise e de precarização do mercado de trabalho, só os mais qualificados tendiam a ter mais chance de conseguir trabalhos mais compatíveis com sua formação. Para os demais, o desvio de função era muito frequente.

Passados os primeiros anos da implantação do Plano Real, a elevação dos juros para estabilizar a economia diante das sucessivas crises internacionais, aliada a outros fatores, desencadeou um processo progressivo de retração nacional do crescimento da demanda de trabalho, em especial, nas áreas metropolitanas mais industrializadas, levando as taxas de desemprego a níveis recordes. Na Grande Belo Horizonte, a taxa de desemprego total havia saltado de 12,7% da População Economicamente Ativa (PEA), em 1996, para elevados 17,9%, em 1999, ano em que o regime de âncora cambial havia finalmente entrado

em colapso. Em contexto de muito desemprego, o segmento mais jovem da PEA é um dos mais afetados, nesse caso específico, pelo acréscimo de dificuldade ao ingresso efetivo no mercado de trabalho. Vale ressaltar que os jovens entre 15 e 17 anos enfrentavam taxa de desemprego que chegava a 44,4%, em 1999. A necessidade de se fazer um diagnóstico mais aprofundado sobre a inserção dos jovens no mercado de trabalho levou a equipe de analistas da PED-RMBH a fazer uma pesquisa que incluía o levantamento de um novo modelo de questionário suplementar da PED<sup>7</sup>, em 2000.

Os dados levantados sugeriram que a educação formal e a qualificação profissional não deveriam ser vistas como panaceias para a difícil situação do mercado de trabalho<sup>8</sup>. De fato, naquele período, identificava-se que o crescimento da oferta de trabalho qualificado estava crescendo mais rápido que a demanda pelas empresas. Por isso, a população mais jovem passava a ter mais dificuldade de inserção no mercado de trabalho, mesmo que tivesse escolaridade média superior à de gerações mais velhas. “A educação é cada vez mais necessária, embora não seja mais suficiente para garantir ao jovem uma colocação no mercado de trabalho, mas permanece como requisito capaz de evitar o pior constrangimento imposto pela marginalização” (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2003, p. 8). Além disso, os dados da PED e de seu questionário suplementar mostravam que as experiências mais exitosas de inserção ocupacional

**As experiências mais exitosas de inserção ocupacional de jovens, mesmo em tempos de crise, relacionavam-se com uma qualificação multifacetada**

<sup>7</sup> Projeto de pesquisa *Aplicação de questionários suplementares à Pesquisa de Emprego e Desemprego na Região Metropolitana de Belo Horizonte – PED/RMBH* elaborado na Fundação João Pinheiro – Centro de Estatísticas e Informações (FJP/CEI), com financiamento da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (Fapemig), coordenada por Nícia Rais Moreira de Souza, e tendo como equipe, Lívia C. R. da Cruz, Maria Ramos de Souza e Plínio de Campos Souza.

<sup>8</sup> Oliveira (2006) tece considerações sobre os devidos limites da qualificação profissional como “passaporte” para o mercado de trabalho.

de jovens, mesmo em tempos de crise, relacionavam-se com uma qualificação multifacetada, constituída por um bom rendimento escolar no ensino médio técnico (em período diurno) combinado com a realização de estágios e cursos de qualificação (línguas e informática), seguida, eventualmente, de um curso superior (DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS, 2007, p. 45).

Até aqui, parece evidente e natural que as pesquisas suplementares que iam a campo, bem como os relatórios e artigos que delas derivavam, encaravam as questões mais cruciais de sua época. Assim como a mudança de paradigma sobre qualificação requerida para o mercado de trabalho e o desemprego haviam pautado a produção de dados na década de 1990, o crescimento ocupacional e o desejo de democratizar o acesso às novas oportunidades de trabalho e renda inspiraram a concepção de novas pesquisas suplementares da década seguinte.

O movimento de recuperação do mercado de trabalho nos anos 2000, lento a princípio, se intensificou depois do choque de estabilização macroeconômica de 2003. Já em 2005 e 2006, todas as áreas metropolitanas investigadas pela PED indicavam taxas de desemprego inferiores às dos piores anos da década de 1990, com a exceção da Grande Recife. O crescimento do ritmo de geração de ocupações refletia, principalmente, a evolução positiva da abertura de vagas com carteira assinada. A formalização apontava que o mercado de trabalho se recuperava não só quantitativa como qualitativamente também. Dados do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) mostravam o crescimento do emprego formal ainda maior no interior (cidades médias e pequenas). Esse novo e instigante comportamento do mercado de trabalho motivou a realização de novas pesquisas orientadas para investigar as questões mais candentes do mundo do trabalho. A proposta não era, exatamente, lançar um questionário suplementar, mas uma PED inteira em áreas polarizadas por cida-

des médias. Concebeu-se, assim, um questionário da PED reformulado, que possibilitasse extrair os principais indicadores do mercado de trabalho e, além disso, permitisse analisar novos temas do mundo do trabalho, entre eles, a qualificação profissional, o empreendedorismo e as políticas de renda mínima.

Foram escolhidos para tanto duas cidades médias e municípios do entorno que, em grande medida, retratavam situações bastante opostas. De um lado, Caruaru e entorno, no agreste pernambucano, viviam um período de rápido crescimento do mercado de trabalho, embora pouco estruturado e muito incipiente. De outro lado, Pelotas e outros municípios circunvizinhos que conformavam o Aglomerado Sul, no estado gaúcho, passavam por uma longa fase de estagnação, apesar de apresentar um mercado de trabalho mais estruturado, com percentual elevado de assalariados com carteira assinada. O questionário da PED reformulado foi aplicado nessas regiões entre os meses de setembro e novembro de 2006.

Em relação à qualificação, apesar de apresentar realidades bem divergentes, os dados de ambas as localidades foram unânimes ao mostrar que os ocupados que tinham se qualificado profissionalmente, através de algum curso ou treinamento nos anos recentes, tinham inserções ocupacionais melhores que os demais trabalhadores, uma vez que estas significavam rendimentos maiores, com parcela maior de cobertura pela previdência social, entre outras características. Em relação à qualificação por meio do ensino regular, o mesmo estudo apontou que, nas famílias assistidas pelo Bolsa Família, a frequência escolar de crianças e adolescentes era maior que a encontrada nas famílias mais abastadas de ambas as regiões (RODARTE; SCHNEIDER; GARCIA, 2009, p. 10-11; 15).

Dez anos passados da consolidação do Sistema PED, novamente se aplicou outro questionário suplementar sobre qualificação profissional. Contudo, a iniciativa avançava em relação às experiências anteriores, uma vez que o mesmo questionário foi aplicado



não em uma, mas simultaneamente em todas as seis regiões analisadas pela PED. Outra particularidade diz respeito ao fato de o questionário abordar temas inerentes ao Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, e não apenas qualificação profissional, o que permite análises conjuntas dos efeitos das diversas políticas públicas no mercado de trabalho. O questionário, aplicado entre maio e outubro de 2008, constitui a fonte primária para o presente estudo.

### **A ABORDAGEM DA QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL PELA PERSPECTIVA DA RENDA FAMILIAR PER CAPITA**

O texto a seguir objetiva caracterizar a população por estrato de renda familiar per capita<sup>9</sup> em relação aos atributos pessoais e sua inserção no mercado de trabalho. Tais elementos são úteis para ser cotejados com os dados de qualificação profissional apresentados na sequência.

O elevado hiato entre os extremos de renda disponível por membro da família assume contornos tão desiguais não só devido às diferenças de renda média total, de R\$ 526 e R\$ 8.411, respectivamente, entre os grupos 1 e 4, no Distrito Federal, mas também pelos distintos tamanhos das famílias, sendo estas mais numerosas entre os mais pobres (Tabela 1). Curiosamente, apesar de tão diferentes, havia grande semelhança em relação à participação da renda do chefe sobre a renda total, em torno de 50% em todos os grupos de renda, sendo, contudo, ligeiramente menor nos segmentos mais empobrecidos.

<sup>9</sup> Nesse intuito, foram gerados grupos de famílias com base nos quartis de renda per capita, sendo que, o grupo 1 corresponde a 25% do total das famílias com rendimentos per capita mais baixos; o grupo 2 corresponde a 25% do total das famílias com rendimentos per capita imediatamente inferiores ao mediano; o grupo 3 corresponde a 25% do total das famílias com rendimentos per capita imediatamente superiores ao mediano, e o grupo 4 corresponde a 25% do total das famílias com rendimentos per capita mais altos.

### **A elevada iniquidade de renda familiar relaciona-se intimamente com as formas como as pessoas estão inseridas no mercado de trabalho**

A elevada iniquidade de renda familiar relaciona-se intimamente com as formas como as pessoas estão inseridas no mercado de trabalho, o que é aqui investigado. Em geral, quanto maior a renda familiar, maior a proporção de pessoas, em idade ativa, inseridas na força de trabalho (ocupada ou desempregada). Comparando os extremos, observa-se que esta razão, denominada taxa de participação, atingia 71,5% nas 25% das famílias de maior renda per capita, e apenas 51,7% entre 25% das famílias mais pobres da Região Metropolitana de São Paulo, por exemplo. Via de regra, a menor taxa de participação pode ser interpretada como um reflexo do alijamento do mercado de trabalho, dadas as exigências de maior qualificação profissional e discriminações relativas a raça/cor, sexo etc.

Este grau de exclusão do mercado de trabalho — suprarreferido como um dos principais elementos a determinar o nível de inserção da população na força de trabalho e, também, a renda familiar — é também corroborado pela taxa de desemprego. Tomando-se a Região Metropolitana de Recife como exemplo, este indicador era elevado nas famílias de renda baixa, sobretudo nas do grupo 1 (45,7%), e expressivamente mais baixo nas famílias de renda alta, sendo de 8,0% entre os membros do grupo 4.

### **A QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL, SEGUNDO A PED**

#### **A dimensão da qualificação profissional**

Nos três anos anteriores à pesquisa, a participação em algum curso ou treinamento destinado à qualificação profissional ficou próxima de ¼ da PIA, de 14 anos ou mais, nas regiões metropolitanas pesquisadas, ou 3,7 milhões de 15 milhões de pessoas. Esse percentual foi maior na região do Distrito Federal

**Tabela 1**  
Atributos de renda real (1), de tamanho das famílias e de inserção no mercado de trabalho, por grupos de renda familiar per capita – Regiões metropolitanas e Distrito Federal – maio-out. 2008

Características das famílias	Belo Horizonte					Distrito Federal				
	Grupo de renda				Total	Grupo de renda				Total
	G 1	G 2	G 3	G 4		G 1	G 2	G 3	G 4	
Tamanho médio (número de pessoas)	3,6	3,0	2,9	2,5	3,2	3,6	3,2	3,0	2,7	3,3
Renda familiar (em R\$ de jan/10)	624	1.196	1.979	5.317	2.279	526	1.261	2.617	8.411	3.206
Renda familiar per capita (em R\$ de jan/10)	173	399	682	2.127	712	146	394	872	3.115	971
Taxa de desemprego (em % da PEA)	23,3	8,5	5,6	4,0	9,3	37,0	15,9	10,9	6,4	15,9
Taxa de participação (em % da PIA)	47,3	57,5	65,0	67,7	60,9	55,2	65,2	68,4	67,2	65,5

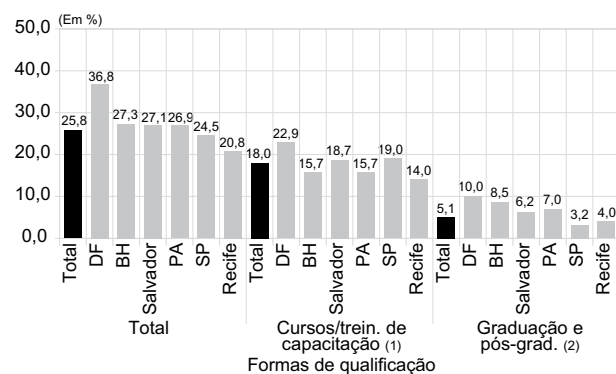
Características das famílias	Porto Alegre					Recife				
	Grupo de renda				Total	Grupo de renda				Total
	G 1	G 2	G 3	G 4		G 1	G 2	G 3	G 4	
Tamanho médio (número de pessoas)	3,6	2,9	2,6	2,3	2,8	3,9	3,5	2,9	2,7	3,3
Renda familiar (em R\$ de jan/10)	627	1.210	1.878	4.527	2.061	236	664	1.035	2.667	1.151
Renda familiar per capita (em R\$ de jan/10)	174	424	722	2.012	726	61	190	353	995	346
Taxa de desemprego (em % da PEA)	29,5	11,4	6,4	3,2	11,2	45,7	26,0	14,6	8,0	20,2
Taxa de participação (em % da PIA)	48,0	57,3	64,9	66,7	59,1	42,1	50,0	55,0	62,8	53,9

Características das famílias	Salvador					São Paulo				
	Grupo de renda				Total	Grupo de renda				Total
	G 1	G 2	G 3	G 4		G 1	G 2	G 3	G 4	
Tamanho médio (número de pessoas)	3,7	3,4	2,6	2,5	3,2	3,7	3,2	2,9	2,5	3,2
Renda familiar (em R\$ de jan/10)	378	969	1.401	4.222	1.744	570	1.236	1.980	4.597	2.104
Renda familiar per capita (em R\$ de jan/10)	101	284	538	1.667	553	154	389	687	1.839	666
Taxa de desemprego (em % da PEA)	44,2	22,3	13,4	7,3	20,4	34,0	15,4	8,8	4,1	13,2
Taxa de participação (em % da PIA)	51,1	60,8	62,7	65,0	60,1	51,7	60,0	68,2	71,5	63,9

Fonte dos dados básicos: Convênio Seade/Dieese, MTE/FAT e convênios regionais. Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED).  
(1) Inflator utilizado: IPCA/ipead/BH; INPC-DF/IBGE; IPC/lepe/RS; INPC-RMR/IBGE/PE; IPC/SEI/BA; e ICV-Dieese/SP.

(36,8%) do que nas demais regiões metropolitanas, sendo que na região do Recife a participação foi de apenas a 20,8%, pelo Gráfico 1. A Grande São Paulo, centro econômico do Brasil, detinha a segunda maior taxa de qualificação por cursos e treinamentos de capacitação entre as regiões pesquisadas (19,0%), mas também possuía a menor taxa de qualificação por cursos de graduação e/ou pós-graduação (3,2%).

Em relação aos grupos de famílias gerados pelos quartis de renda per capita, é possível constatar a estreita relação entre qualificação e renda disponível por membro da família, na totalidade das regiões metropolitanas pesquisadas. Comparando os extremos, observou-se que a taxa de qualificação profissional chegava a representar 48,2% entre as pessoas do grupo 4 no Distrito Federal, mas apenas 15,1%, do grupo 1 no Recife (Tabela 2).



**Gráfico 1**  
Taxas de qualificação dos indivíduos de 14 anos e mais, total e segundo as duas formas mais frequentes de qualificação – Regiões metropolitanas e Distrito Federal – maio-out. 2008

Fontes dos dados básicos: Convênio Seade/Dieese, MTE/FAT e convênios regionais. Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED) e pesquisa suplementar para o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda.

(1) Inclui cursos de capacitação por indicação do Sine ou postos públicos de atendimento ao trabalhador, de capacitação/especialização por iniciativa da empresa; e de capacitação por iniciativa própria.

(2) Inclui graduação de quatro anos ou mais, pós-graduação *stricto e lato sensu*.

**Tabela 2**  
Distribuição dos indivíduos de 14 anos ou mais, por grupos de renda familiar per capita, segundo participação em curso ou treinamento – Regiões metropolitanas e Distrito Federal – maio–out. 2008 (%)

Frequência a cursos/treinamentos de qualificação (nos últimos três anos)	Belo Horizonte					Distrito Federal				
	Grupo de renda				Total	Grupo de renda				Total
	G 1	G 2	G 3	G 4		G 1	G 2	G 3	G 4	
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Participa e/ou egresso	21,2	22,6	30,0	37,8	27,3	29,1	30,8	39,9	48,2	36,8
Cursos/trein. de capacitação(1)	15,5	16,7	18,6	14,1	15,7	23,7	24,7	27,2	21,6	22,9
Ensino técnico(2)	(5)	1,9	2,9	2,4	2,1	(5)	(5)	(5)	(5)	0,8
Graduação e pós-grad.(3)	3,5	3,3	7,4	19,9	8,5	2,4	3,0	8,0	21,5	10,0
Demais(4)	(5)	(5)	(5)	(5)	1,0	2,3	2,3	3,8	4,2	3,1
Não participou	78,8	77,4	70,0	62,2	72,7	70,9	69,2	60,1	51,8	63,2

Frequência a cursos/treinamentos de qualificação (nos últimos três anos)	Porto Alegre					Recife				
	Grupo de renda				Total	Grupo de renda				Total
	G 1	G 2	G 3	G 4		G 1	G 2	G 3	G 4	
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Participa e/ou egresso	19,5	21,1	29,3	38,9	26,9	15,1	17,1	18,0	29,9	20,8
Cursos/trein. de capacitação(1)	13,4	15,2	18,5	18,4	15,7	12,1	14,1	13,3	17,2	14,0
Ensino técnico(2)	(5)	1,8	2,7	2,5	2,0	(5)	(5)	1,9	2,1	1,5
Graduação e pós-grad.(3)	2,4	2,3	6,1	15,1	7,0	(5)	(5)	1,8	8,8	4,0
Demais(4)	2,4	1,8	2,1	2,8	2,2	(5)	(5)	(5)	1,7	1,3
Não participou	80,5	78,9	70,7	61,1	73,1	84,9	82,9	82,0	70,1	79,2

Frequência a cursos/treinamentos de qualificação (nos últimos três anos)	Salvador					São Paulo				
	Grupo de renda				Total	Grupo de renda				Total
	G 1	G 2	G 3	G 4		G 1	G 2	G 3	G 4	
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Participa e/ou egresso	19,0	23,5	28,2	38,9	27,1	16,9	21,0	26,1	36,3	24,5
Cursos/trein. de capacitação(1)	16,1	19,7	20,6	19,5	18,7	15,1	18,4	21,1	25,0	19,0
Ensino técnico(2)	(5)	(5)	(5)	(5)	0,7	(5)	(5)	1,8	2,4	1,4
Graduação e pós-grad.(3)	2,0	2,1	5,2	15,4	6,2	(5)	(5)	2,2	7,6	3,2
Demais(4)	(5)	(5)	(5)	3,1	1,5	(5)	(5)	(5)	(5)	0,9
Não participou	81,0	76,5	71,8	61,1	72,9	83,1	79,0	73,9	63,7	75,5

Fonte dos dados básicos: Convênio Seade/Dieese, MTE/FAT e convênios regionais. Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED).

(1) Inclui cursos de capacitação por indicação do Sine ou postos públicos de atendimento ao trabalhador, de capacitação/especialização por iniciativa da empresa; e de capacitação por iniciativa própria.

(2) Inclui graduação com menos de 4 anos, médio integrado, educação profissional e técnico básico de ensino fundamental.

(3) Inclui graduação de quatro anos ou mais, pós-graduação stricto e lato sensu.

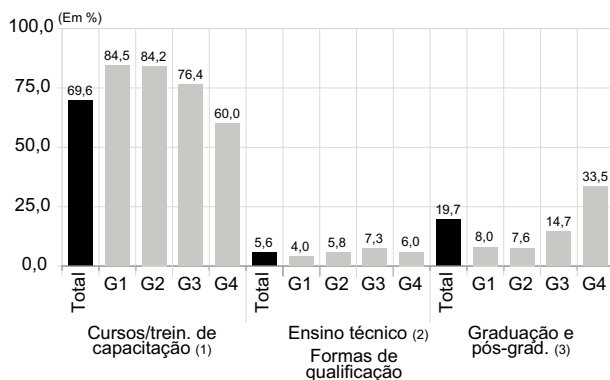
(4) Inclui alfabetização de adultos, supletivo fundamental e de ensino médio e combinações de formas de qualificação.

(5) A amostra não comporta a desagregação para esta categoria.

Por sua vez, a baixa incidência de participação em cursos de qualificação profissional define a dimensão de uma demanda social potencial por qualificação que, nas regiões metropolitanas analisadas, está concentrada em mais de 2/3 dos grupos de menor renda familiar, abrangendo cerca de 80% dos moradores da Região Metropolitana do Recife.

A incidência de cursos e/ou treinamentos de capacitação na Região Metropolitana de Belo Horizonte era maior nos estratos de renda menor, chegando a responder por 84,5%, no grupo 1 e 84,2%, no grupo 2. Entre as pessoas de maior renda, contudo, a graduação e as diferentes formas de pós-graduação atingiam um segmento maior, chegando a representar 33,5%, no grupo 4. O ensino técnico

era a forma de qualificação menos incidente, sendo mais presente nos estratos médios de renda, em especial, no grupo 3 (Gráfico 2).



**Gráfico 2**  
Distribuição dos indivíduos de 14 anos ou mais, por grupos de renda familiar per capita, segundo principal tipo de curso ou treinamento – Região metropolitana de Belo Horizonte – maio-out. 2008

Fonte dos dados básicos: Dieese/Seade, MTE/FAT e convênios regionais. Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED) e pesquisa suplementar para o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda.

(1) Inclui cursos de capacitação por indicação do Sine ou postos públicos de atendimento ao trabalhador, de capacitação/especialização por iniciativa da empresa; e de capacitação por iniciativa própria.

(2) Inclui graduação com menos de quatro anos, médio integrado, educação profissional e técnico básico de ensino fundamental.

(3) Inclui graduação de quatro anos ou mais, pós-graduação stricto e lato sensu.

É importante sublinhar que o indicador econômico de renda não explica, de forma isolada, todas as diferenças de qualificação. De fato, os vários recortes sociais, como cor e sexo, ajudam a compreender as disparidades do acesso à qualificação profissional, como se observa na Tabela 3, que retrata as diferentes taxas de qualificação por atributos pessoais. Na segmentação por cor, em todas as áreas pesquisadas, constatou-se que os não negros tinham mais acesso aos cursos e treinamentos que os negros, embora as taxas de formação em qualificação se elevassem para ambos os perfis, com a elevação da renda familiar disponível por pessoa.

Em relação ao sexo, os números das áreas metropolitanas analisadas divergiram. Enquanto que na RMS, no DF e na RMPA, os homens possuíam propensão à formação em qualificação profissional maior que as mulheres; nas outras três regiões, as mulheres apresentavam maiores taxas de qualificação, sobretudo entre as famílias de menor renda. No primeiro caso, o fato de os homens estarem

mais bem posicionados nas empresas pode ter facilitado o acesso deles à qualificação. Já nas áreas metropolitanas de Belo Horizonte, Recife e Salvador, o fato de as mulheres terem mais escolaridade que os homens eventualmente poderia ter sido determinante para as maiores taxas de qualificação profissional na população feminina.

Qualificação profissional era algo estreitamente relacionado com o perfil jovem, sendo, muitas vezes, um importante instrumento para o ingresso no mercado de trabalho. Contudo, na medida em que a renda crescia, observava-se que, cada vez mais, cursos e treinamentos passavam a fazer parte da rotina para os demais adultos. No quarto de renda per capita mais elevada (grupo 4), mesmo as taxas de formação em qualificação profissional entre os indivíduos de 40 anos e mais eram elevadas, chegando 31,9% no Distrito Federal.

As diferenças das taxas de formação em qualificação profissional exclusivamente por cursos ou treinamentos por nível de instrução reiteram a estreita relação entre qualificação e escolaridade mostradas em pesquisas anteriores. No Distrito Federal e nas áreas metropolitanas de Belo Horizonte e Porto Alegre, as taxas de qualificação dos indivíduos com pelo menos o ensino médio incompleto eram aproximadamente o dobro das encontradas entre as pessoas com até o fundamental completo (Tabela 4). No DF, esses percentuais eram de 31,6% e 15,2%, respectivamente. Nas demais áreas metropolitanas (São Paulo, Salvador e Recife), os mais escolarizados tinham taxas de qualificação cerca de três vezes maior que os menos instruídos. Na RMS, entre as pessoas com até o ensino fundamental completo, a taxa de qualificação ficava pouco abaixo de 10%, ao passo que, entre aqueles com, pelo menos, o ensino médio incompleto, a taxa atingia quase 1/3 dos indivíduos. Em geral, as diferenças entre as taxas de qualificação por nível de escolaridade se acentuavam nas famílias de menor renda, o que permite supor a importância da universalização da educação de qualidade para a diminuição das desigualdades de acesso ao mercado de trabalho.

**Tabela 3**

**Taxa de qualificação dos indivíduos de 14 anos ou mais (nos últimos três anos), por grupos de renda familiar per capita, segundo atributos pessoais – Regiões metropolitanas e Distrito Federal – maio–out. 2008**

(%)

Atributos pessoais	Belo Horizonte					Distrito Federal				
	Grupo de renda				Total	Grupo de renda				Total
	G 1	G 2	G 3	G 4		G 1	G 2	G 3	G 4	
Total	21,2	22,6	30,0	37,8	27,3	29,1	30,8	39,9	48,2	36,8
Sexo										
Masculino	20,3	21,6	29,4	39,9	27,0	29,5	30,9	39,8	48,7	37,1
Feminino	21,8	23,5	30,5	35,9	27,6	28,8	30,8	40,0	47,8	36,6
Cor (1)										
Negra	19,1	22,6	28,6	37,9	24,8	29,3	31,6	40,4	49,1	36,3
Não negra	25,8	22,8	31,8	37,8	30,6	28,7	29,5	39,4	47,5	37,5
Faixa etária										
14 a 24 anos	33,5	40,7	54,5	61,1	44,4	45,6	51,3	59,8	67,1	55,0
25 a 39 anos	20,4	29,8	36,7	54,0	33,9	27,8	32,8	45,5	61,5	42,0
40 e mais	9,5	8,4	13,8	21,1	13,3	11,3	12,1	21,7	31,9	19,9

Atributos pessoais	Porto Alegre					Recife				
	Grupo de renda				Total	Grupo de renda				Total
	G 1	G 2	G 3	G 4		G 1	G 2	G 3	G 4	
Total	19,5	21,1	29,3	38,9	26,9	15,1	17,1	18,0	29,9	20,8
Sexo										
Masculino	20,4	23,1	32,0	39,8	28,5	13,1	16,3	18,9	29,7	20,3
Feminino	18,7	19,5	27,0	38,0	25,5	16,5	17,8	17,2	30,0	21,2
Cor (1)										
Negra	19,6	18,7	27,7	29,8	22,3	14,3	16,9	17,9	29,2	19,6
Não negra	19,4	21,6	29,6	39,6	27,7	18,5	17,9	17,9	30,8	23,7
Faixa etária										
14 a 24 anos	33,2	41,1	55,7	68,1	45,9	26,2	30,4	36,1	50,5	35,8
25 a 39 anos	18,7	27,5	39,6	57,4	35,8	12,9	17,2	23,0	42,0	24,2
40 e mais	7,3	7,8	12,4	21,5	12,6	(2)	6,8	6,7	16,1	9,4

Atributos pessoais	Salvador					São Paulo				
	Grupo de renda				Total	Grupo de renda				Total
	G 1	G 2	G 3	G 4		G 1	G 2	G 3	G 4	
Total	19,0	23,5	28,2	38,9	27,1	16,9	21,0	26,1	36,3	24,5
Sexo										
Masculino	17,2	21,7	26,8	39,2	26,1	17,2	23,3	27,0	37,3	25,6
Feminino	20,3	24,8	29,3	38,5	27,9	16,7	19,1	25,3	35,3	23,5
Cor (1)										
Negra	18,1	23,4	27,3	38,1	25,8	17,5	21,6	27,5	35,5	22,9
Não negra	30,5	24,9	33,6	40,6	35,2	16,4	20,6	25,4	36,4	25,3
Faixa etária										
14 a 24 anos	30,1	38,6	45,0	56,9	40,2	27,6	38,2	44,9	54,4	39,5
25 a 39 anos	18,6	27,5	40,1	52,0	34,0	16,0	23,1	31,9	48,1	28,5
40 e mais	6,4	9,1	13,0	25,1	14,0	7,5	8,2	11,9	23,0	12,7

Fonte dos dados básicos: Convênio Seade/Dieese, MTE/FAT e convênios regionais. Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED).

(1) Cor negra inclui pretos e pardos; não negra: inclui brancos e amarelos.

(2) A amostra não comporta a desagregação para esta categoria.

**Tabela 4**  
**Taxa de qualificação por cursos e/ou treinamento de capacitação nos últimos três anos (1) dos indivíduos de 14 anos ou mais, por grupos de renda familiar per capita, segundo nível de instrução**  
**Regiões metropolitanas e Distrito Federal – maio–out. 2008**

Nível de instrução	Belo Horizonte					Distrito Federal				
	Grupo de renda				Total	Grupo de renda				Total
	G 1	G 2	G 3	G 4		G 1	G 2	G 3	G 4	
Total	15,8	17,0	19,3	15,2	16,2	24,8	26,1	30,1	25,4	25,1
Até fundamental completo	10,4	9,7	11,0	8,6	9,9	16,6	14,2	15,6	16,7	15,2
Médio incompleto e mais	26,7	27,7	25,8	16,8	21,8	38,1	39,7	38,1	26,9	31,6

Nível de instrução	Porto Alegre					Recife				
	Grupo de renda				Total	Grupo de renda				Total
	G 1	G 2	G 3	G 4		G 1	G 2	G 3	G 4	
Total	13,9	15,7	19,1	20,2	16,4	12,4	14,4	13,8	18,4	14,6
Até fundamental completo	9,8	9,3	11,0	8,0	9,4	7,0	7,6	6,0	7,6	7,2
Médio incompleto e mais	24,4	26,1	26,4	23,5	22,9	27,4	26,7	23,5	23,0	23,1

Nível de instrução	Salvador					São Paulo				
	Grupo de renda				Total	Grupo de renda				Total
	G 1	G 2	G 3	G 4		G 1	G 2	G 3	G 4	
Total	16,4	20,2	21,8	22,3	19,6	15,2	18,6	21,6	26,0	19,4
Até fundamental completo	8,5	9,9	8,1	9,1	8,9	10,0	10,3	9,9	11,2	9,7
Médio incompleto e mais	29,7	30,3	30,4	25,1	27,8	26,3	30,4	31,8	31,1	28,6

Fonte dos dados básicos: Convênio Seade/Dieese, MTE/FAT e convênios regionais. Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED).

(1) Inclui cursos de capacitação por indicação do Sine ou postos públicos de atendimento ao trabalhador, de capacitação/especialização por iniciativa da empresa; e de capacitação por iniciativa própria.

Em relação aos indivíduos que se qualificaram realizando cursos de capacitação, mais da metade teve acesso e se manteve nesses cursos com financiamento próprio (total ou parcialmente), em quase todas as áreas metropolitanas analisadas — com exceção da Região Metropolitana do Recife, na qual esse percentual situou-se em 48,7%. Na RMS, esse percentual chegou a representar 62,6%, sendo de 62,0% entre os membros de 25% das famílias de menor renda, pela Tabela 5.

Tal constatação reitera a percepção da carência de cursos de qualificação gratuitos e de que a qualificação, na maioria dos casos, permanece sendo uma prática possibilitada pelo próprio esforço dos indivíduos e de seus familiares, mesmo entre os mais pobres. Já entre os mais abastados, do grupo 4, cerca de 30% dos cursos e treinamentos eram fornecidos pelas próprias empresas, enquanto que outros 10%, aproximadamente, eram gratuitos. Como aspecto positivo cabe destacar a prevalência

de indivíduos que compõem o grupo 1 nos cursos gratuitos, o que pode ser tomado como um indicador de que essas iniciativas estão logrando êxito em atingir seu público-alvo, ou seja, estão beneficiando famílias de baixa renda.

### Qualificação profissional e mercado de trabalho

Pelas evidências apresentadas na Tabela 6, é permitido supor que a demanda de qualificação profissional partia, sobretudo, dos indivíduos que desejavam se inserir ou se manter na força de trabalho, sendo o conhecimento adquirido, como tratado antes, um diferencial para os que ansiavam encontrar trabalho ou agregar a este maior valorização. De fato, as taxas mais elevadas de formação em qualificação profissional eram encontradas entre os desempregados e os ocupados, sendo que esses índices chegavam a 52,0% e 40,1%, respectivamente, no Distrito Federal.

**Tabela 5**

**Taxa de qualificação por cursos e/ou treinamento de capacitação, nos últimos três anos (1) dos indivíduos de 14 anos ou mais, por grupos de renda familiar per capita, segundo financiamento**  
**Regiões metropolitanas e Distrito Federal – maio-out. 2008**

(%)

Financiamento de cursos/treinamentos de qualificação	Belo Horizonte					Distrito Federal				
	Grupo de renda				Total	Grupo de renda				Total
	G 1	G 2	G 3	G 4		G 1	G 2	G 3	G 4	
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Total ou parcialmente pago com recursos próprios	53,0	59,2	59,1	57,1	59,1	56,2	62,8	64,7	57,4	62,2
Com recursos da empresa	10,5	15,8	19,7	30,6	17,7	7,1	10,5	17,4	31,9	15,7
Totalmente gratuito	36,2	24,8	21,1	12,3	23,1	36,4	26,7	17,9	(2)	22,1
Outras	(2)	(2)	(2)	(2)	(2)	(2)	(2)	(2)	(2)	(2)

Financiamento de cursos/treinamentos de qualificação	Porto Alegre					Recife				
	Grupo de renda				Total	Grupo de renda				Total
	G 1	G 2	G 3	G 4		G 1	G 2	G 3	G 4	
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Total ou parcialmente pago com recursos próprios	51,3	59,2	60,1	58,0	58,7	40,4	46,6	49,8	49,9	48,7
Com recursos da empresa	14,2	21,5	23,8	31,3	23,0	(2)	10,2	17,3	29,7	16,3
Totalmente gratuito	34,0	18,8	15,8	10,2	17,8	56,1	42,8	32,7	20,1	34,7
Outras	(2)	(2)	(2)	(2)	(2)	(2)	(2)	(2)	(2)	(2)

Financiamento de cursos/treinamentos de qualificação	Salvador					São Paulo				
	Grupo de renda				Total	Grupo de renda				Total
	G 1	G 2	G 3	G 4		G 1	G 2	G 3	G 4	
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Total ou parcialmente pago com recursos próprios	62,0	63,7	64,4	58,4	62,6	54,4	59,4	61,8	57,5	59,3
Com recursos da empresa	(2)	13,1	20,7	30,4	17,6	11,6	15,5	21,0	30,8	20,4
Totalmente gratuito	32,1	22,8	14,9	10,6	19,5	33,8	25,0	17,2	11,5	20,0
Outras	(2)	(2)	(2)	(2)	(2)	(2)	(2)	(2)	(2)	(2)

Fonte dos dados básicos: Convênio Seade/Dieese, MTE/FAT e convênios regionais. Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED).

(1) Inclui cursos de capacitação por indicação do Sine ou postos públicos de atendimento ao trabalhador, de capacitação/especialização por iniciativa da empresa; e de capacitação por iniciativa própria.

(2) A amostra não comporta a desagregação para esta categoria.

Nas faixas de renda familiar per capita mais elevadas, essas taxas eram maiores em todas as condições ocupacionais, como se observa na Tabela 6. Contudo, a superioridade da taxa de formação em qualificação profissional entre os desempregados vis-à-vis a dos ocupados diminuía nas rendas mais elevadas, o que sugere um papel distinto dos cursos e treinamentos de formação em cada nível de renda. Se, nas famílias mais pobres, a qualificação visava à inserção, nas famílias mais ricas, esse objetivo coexistia com a finalidade de agregar mais conhecimento (ou titulação) ao que já era adquirido pela prática da atividade que já exercia. Quanto aos inativos, grupo

que menos se qualificava, notou-se que, assim como entre os desempregados e os ocupados, as taxas de formação em qualificação profissional eram levemente maiores nos estratos de renda mais elevados.

Em relação aos ocupados, a indústria e os serviços eram os setores com maior incidência de ocupados com qualificação, chegando a 46,4% no Distrito Federal (Tabela 7). Os assalariados eram os ocupados com taxas de qualificação acima da média em todas as áreas pesquisadas. A experiência da qualificação entre os assalariados ocorria, sobretudo, no primeiro ano de atividade do exercido à época da realização da pesquisa, ou nos dois



**Tabela 6**  
**Taxa de qualificação total dos indivíduos de 14 anos ou mais, por grupos de renda familiar per capita, segundo situação no trabalho – Regiões metropolitanas e Distrito Federal – maio-out. 2008**

(%)

Situação no trabalho	Belo Horizonte					Distrito Federal				
	Grupo de renda				Total	Grupo de renda				Total
	G 1	G 2	G 3	G 4		G 1	G 2	G 3	G 4	
Total	21,2	22,6	30,0	37,8	27,3	29,1	30,8	39,9	48,2	36,8
Ocupado	19,8	26,7	35,5	44,3	32,0	27,3	31,8	42,3	55,0	40,1
Desempregado	36,9	46,9	55,4	71,0	43,5	43,1	54,1	66,8	72,3	52,0
Inativo	18,0	13,3	15,7	20,3	16,4	22,0	19,9	26,1	29,0	24,1

Situação no trabalho	Porto Alegre					Recife				
	Grupo de renda				Total	Grupo de renda				Total
	G 1	G 2	G 3	G 4		G 1	G 2	G 3	G 4	
Total	19,5	21,1	29,3	38,9	26,9	15,1	17,1	18,0	29,9	20,8
Ocupado	19,8	26,3	35,1	47,3	33,5	12,8	19,0	23,0	36,1	25,2
Desempregado	31,7	38,4	56,6	64,8	38,8	25,7	33,7	41,3	54,3	35,4
Inativo	14,7	10,6	14,2	18,9	14,3	11,5	10,2	7,4	15,4	11,7

Situação no trabalho	Salvador					São Paulo				
	Grupo de renda				Total	Grupo de renda				Total
	G 1	G 2	G 3	G 4		G 1	G 2	G 3	G 4	
Total	19,0	23,5	28,2	38,9	27,1	16,9	21,0	26,1	36,3	24,5
Ocupado	16,1	24,8	34,3	47,2	32,3	16,3	23,6	29,6	43,5	28,9
Desempregado	30,7	41,7	53,2	63,3	40,1	26,1	35,0	46,6	48,1	33,5
Inativo	14,0	13,6	12,0	19,2	14,8	12,8	12,6	13,0	14,5	13,2

Fonte dos dados básicos: Convênio Seade/Dieese, MTE/FAT e convênios regionais. Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED).

imediatamente anteriores a este. No setor privado, como esperado, os empregados de empresas maiores eram os que apresentavam maiores taxas de qualificação e chegava a atingir quase a metade do seu contingente (49,2%) no Distrito Federal.

Os benefícios, de qualquer natureza, em se qualificar foram sentidos pela quase totalidade dos egressos de cursos e demais formas de capacitação profissional, chegando a atingir 96,8% na RMPA. A proporção de egressos insatisfeitos com a qualificação (por terem achado que o esforço não havia servido para nada) atingiu a maior frequência no grupo de menor renda e, mesmo assim, essa parcela não chegava a atingir 15% dos egressos das diversas regiões pesquisadas (Tabela 8).

Observou-se que os benefícios da qualificação se diferenciavam conforme o nível de renda familiar per capita a que o egresso pertencia. A partir dos dados extraídos do questionário suplementar, que per-

mitia apontar vários benefícios proporcionados pela qualificação (e não apenas o principal), constatou-se que ao menos cerca de metade dos egressos no grupo 4 tinha reconhecido que a qualificação havia proporcionado crescimento profissional e/ou do negócio. Nas famílias de renda menor, esses percentuais eram expressivamente menores. Contudo, a relação entre renda e benefício da qualificação é inversa ao caso anterior quando se referia ao fato de o curso ter servido para adquirir nova profissão e/ou ampliar as possibilidades de obter trabalho. Entre os egressos de renda familiar mais baixa (grupo 1) 63,5% apontaram esse tipo de benefício, contra 29,8% no segmento de maior renda (grupo 4), na RMR.

Em todas as áreas metropolitanas estudadas, a oportunidade de encontrar novo trabalho e/ou mudar de atividade em decorrência do curso de qualificação foi apontada por um número ligeiramente maior de egressos pertencentes a famílias de renda



**Tabela 7**  
Taxa de qualificação total dos ocupados de 14 anos ou mais, por grupos de renda familiar per capita, segundo atributos ocupacionais – Regiões metropolitanas e Distrito Federal – maio-out. 2008

(%)

Atributos ocupacionais	Belo Horizonte					Distrito Federal				
	Grupo de renda				Total	Grupo de renda				Total
	G 1	G 2	G 3	G 4		G 1	G 2	G 3	G 4	
Ocupados	19,8	26,7	35,5	44,3	32,0	27,3	31,8	42,3	55,0	40,1
Indústria e serviços	24,5	32,2	40,3	47,4	37,5	33,9	36,6	47,9	58,6	46,4
Assalariados (1)	23,7	33,2	41,7	51,7	38,2	33,5	37,2	48,6	60,1	47,5
Até 1 ano de permanência (2)	25,7	33,9	43,2	58,3	38,8	37,0	41,7	52,0	71,7	50,4
Empresa de 100 ou mais empregados (3)	26,1	39,7	42,1	54,5	41,9	38,2	40,2	50,4	68,6	49,2

Atributos ocupacionais	Porto Alegre					Recife				
	Grupo de renda				Total	Grupo de renda				Total
	G 1	G 2	G 3	G 4		G 1	G 2	G 3	G 4	
Total	19,8	26,3	35,1	47,3	33,5	12,8	19,0	23,0	36,1	25,2
Indústria e serviços	24,3	29,8	40,0	51,1	38,7	16,8	23,1	27,0	41,0	30,7
Assalariados (1)	25,0	30,2	40,9	55,1	39,5	16,1	22,9	27,4	43,3	31,9
Até 1 ano de permanência (2)	28,0	35,0	47,1	66,5	42,7	(4)	26,0	31,4	46,3	33,9
Empresa de 100 ou mais empregados (3)	32,4	32,5	44,9	59,4	44,2	(4)	26,2	28,7	48,1	35,2

Atributos ocupacionais	Salvador					São Paulo				
	Grupo de renda				Total	Grupo de renda				Total
	G 1	G 2	G 3	G 4		G 1	G 2	G 3	G 4	
Total	16,1	24,8	34,3	47,2	32,3	16,3	23,6	29,6	43,5	28,9
Indústria e serviços	19,9	28,4	37,4	50,4	36,8	20,3	27,5	33,8	46,8	33,8
Assalariados (1)	21,0	30,4	39,6	53,9	39,4	20,8	27,4	34,3	49,5	34,6
Até 1 ano de permanência (2)	23,8	31,8	45,3	59,2	40,4	20,6	28,9	35,0	49,4	32,9
Empresa de 100 ou mais empregados (3)	(4)	32,3	44,9	56,9	43,2	24,0	31,6	40,2	54,0	40,7

Fonte dos dados básicos: Convênio Seade/Dieese, MTE/FAT e convênios regionais. Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED).

(1) Inclui assalariados com carteira e sem carteira no setor privado, assalariados no setor público.

(2) Tempo de permanência no trabalho principal (apenas para assalariados).

(3) Tamanho da empresa no trabalho principal (apenas para assalariados do setor privado).

(4) A amostra não comporta a desagregação para esta categoria.

intermediária (grupos 2 e 3). A obtenção de conhecimento de interesse pessoal com a qualificação foi um benefício apontado por quase metade dos egressos (47,4%), sendo mais percebido entre os do grupo 1 (51,7%) do que entre aqueles provenientes das famílias mais ricas (42,4%).

Em síntese, isso traz à baila a importante questão do significado efetivo da qualificação para indivíduos de cada nível socioeconômico. Alguns elementos apresentados nesse estudo permitem afirmar que a qualificação para os segmentos de renda mediana quase sempre se apresentava como uma estratégia de (nova) inserção em alguma atividade produtiva. Entre os segmentos de maior renda, por seu turno, a qualificação aparece não só

como estratégia de busca de trabalho, mas também como parte da rotina profissional dos indivíduos já ocupados. Assim, a ação de se qualificar para os segmentos médios da população assumia um significado maior, de transcender o estado em que se encontrava, ao passo que, para os membros de famílias mais abastadas, a qualificação era quase uma afirmação do seu *status quo*. Ao que tudo indica, também havia maior expectativa de melhora de inserção no mercado de trabalho como resultado prático da qualificação nos segmentos mais vulneráveis da população (grupo 1). Por isso, eram maiores as suas decepções quando essas expectativas não se materializam. Contudo, a qualificação também cumpria o importante papel de diminuir o

**Tabela 8**  
**Distribuição dos indivíduos de 14 anos ou mais, egressos de cursos de capacitação, por grupos de renda familiar per capita, segundo resultados do curso**  
**Regiões metropolitanas e Distrito Federal – maio–out. 2008**

Resultados do curso de qualificação/capacitação profissional (nos últimos três anos)	Belo Horizonte					Distrito Federal				
	Grupo de renda				Total	Grupo de renda				Total
	G 1	G 2	G 3	G 4		G 1	G 2	G 3	G 4	
Total de egressos	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Foi útil de alguma forma (1)	89,5	90,9	94,8	95,6	93,1	91,7	93,5	95,5	98,2	95,2
Obteve/mudou de trabalho	16,4	18,9	16,4	13,2	16,3	8,4	10,6	11,5	9,0	9,9
Teve crescimento profissional (2)	15,3	29,0	44,3	55,1	38,3	9,2	18,2	29,7	54,0	30,2
Conheceu nova profissão (3)	42,7	34,0	35,9	29,1	34,1	48,7	44,1	36,6	22,8	35,8
Obter conhecimento de interesse pessoal	51,7	52,4	50,8	42,5	47,4	58,8	59,1	54,6	50,1	54,4
Não serviu para nada	10,5	(4)	(4)	(4)	6,9	8,3	(4)	(4)	(4)	4,8

Resultados do curso de qualificação/capacitação profissional (nos últimos três anos)	Porto Alegre					Recife				
	Grupo de renda				Total	Grupo de renda				Total
	G 1	G 2	G 3	G 4		G 1	G 2	G 3	G 4	
Total de egressos	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Foi útil de alguma forma (1)	93,9	97,0	96,8	98,1	96,8	92,7	94,2	94,9	97,2	95,5
Obteve/mudou de trabalho	12,0	16,8	16,2	13,7	14,8	(4)	13,4	(4)	12,6	12,2
Teve crescimento profissional (2)	13,7	31,2	40,4	57,6	39,7	(4)	15,5	29,0	49,7	29,7
Conheceu nova profissão (3)	53,7	38,0	34,4	24,1	34,9	63,5	54,7	47,3	29,8	46,0
Obter conhecimento de interesse pessoal	42,4	41,0	38,8	41,6	40,2	43,4	46,9	43,7	43,5	44,1
Não serviu para nada	(4)	(4)	(4)	(4)	3,2	(4)	(4)	(4)	(4)	4,5

Resultados do curso de qualificação/capacitação profissional (nos últimos três anos)	Salvador					São Paulo				
	Grupo de renda				Total	Grupo de renda				Total
	G 1	G 2	G 3	G 4		G 1	G 2	G 3	G 4	
Total de egressos	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Foi útil de alguma forma (1)	86,9	88,9	93,0	97,2	91,9	88,6	91,0	92,2	96,4	93,0
Obteve/mudou de trabalho	(4)	13,5	13,4	12,8	12,8	13,1	14,7	18,6	15,1	15,9
Teve crescimento profissional (2)	(4)	20,1	33,7	50,2	30,6	(4)	25,4	36,4	58,4	37,8
Conheceu nova profissão (3)	43,9	36,0	33,9	24,8	32,6	44,0	33,3	28,7	19,6	28,1
Obter conhecimento de interesse pessoal	56,9	55,6	52,0	57,8	56,1	48,1	45,2	40,2	34,6	39,7
Não serviu para nada	13,1	11,1	(4)	(4)	8,1	11,4	9,0	7,8	(4)	7,0

Fonte dos dados básicos: Convênio Seade/Dieese, MTE/FAT e convênios regionais. Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED).

(1) Múltiplas respostas.

(2) Inclui afirmativa de ter obtido melhora no desempenho do negócio/ empresa própria.

(3) Inclui afirmativa de ter uma profissão; e de ampliar as possibilidades de encontrar trabalho.

(4) A amostra não comporta a desagregação para esta categoria.

desalento em relação ao mercado de trabalho nos segmentos mais pobres da população.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo sobre a qualificação profissional, com base no uso combinado de informações do

questionário básico da PED e de seu bloco suplementar de 2008, reitera algumas assertivas de outras pesquisas realizadas a respeito, tal como a estreita relação entre educação regular e procura por qualificação. Contudo, buscou-se, neste estudo, desvendar mais as relações entre as condições socioeconômicas — mostradas pelos diferenciais de renda familiar per capita — e a qualificação pro-

fissional, o que foi pouco explorado em estudos anteriores.

Mostrou-se aqui que a menor renda familiar per capita associa-se à menor taxa de formação em qualificação, seja por cursos, seja por treinamentos. Os dados apresentados sugerem duas razões de maior relevância para que isso ocorra. De um lado, a menor exigência de qualificação das ocupações e profissões desempenhadas pelo segmento de menor renda pode justificar menor demanda de qualificação nesse segmento. De outro lado, a não gratuidade da maior parte das formas de qualificação pode explicar as menores taxas de formação em qualificação entre os mais pobres. Em relação a isso, verificou-se que as bolsas (parciais ou integrais), bem como os financiamentos por empresas, estavam mais disponíveis para os segmentos de renda familiar maior. Com isso, diferentes níveis de anseio e condições de se qualificar parecem determinar as expressivas diferenças de taxas de qualificação por nível de renda.

## REFERÊNCIAS

- CHAHAD, José P. Z. Tendências recentes no mercado de trabalho: Pesquisa de Emprego e Desemprego. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 17, n. 3-4, p. 205-217, 2003.
- CLOGG, Clifford. C.; SHOCKEY, James W. Mismatch between occupation and schooling: a prevalence measure, recent trends and demographic analysis. *Demography*, Baltimore, v. 21, n. 2, p. 235-257, May, 1984.
- DEDECCA, Cláudio S. Qualificação, estrutura produtiva e mercado de trabalho. In: COSTA, H.; CONCEIÇÃO, M. (Orgs.) *Educação integral e sistema de reconhecimento e certificação educacional e profissional*. São Paulo: CUT, 2005.
- DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. *Diagnóstico da qualificação para o trabalho e estratégias frutíferas na busca de ocupação no mercado de trabalho do município de Belo Horizonte*. Belo Horizonte: Dieese, 2007. 89 p. Parte I. Mimeografado.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *A inserção dos jovens no mercado de trabalho*. 2. ed. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro; CEI, 2003. 62 p.
- MAGALHÃES, Edgar P. *Trajatória dos desempregados do Vale do Aço*: Relatório de pesquisa. Belo Horizonte. PUC/IRT, 1998. 101 p. Mimeografado.
- OLIVEIRA, Roberto V. de. Qualificação profissional: um campo em disputa. In: OLIVEIRA, Roberto Veras de. *Qualificar para quê? Qualificação para quem? Do global ao local: o que se espera da qualificação profissional hoje*. São Paulo: Fundação Unitalho; Campina Grande: EDUFCEG, 2006. p. 12-26.
- RIOS NETO, Eduardo L. G. et al. Análise comparativa da qualificação profissional na RMBH. In: SEMINÁRIO SOBRE A ECONOMIA MINEIRA, 8., 1998, Diamantina. *Anais...* Belo Horizonte: Cedeplar/UFMG, 1998, v. 2. p. 235-261.
- RODARTE, Mario M. S.; SCHNEIDER, Eduardo M.; GARCIA, Lúcia S. Políticas de emprego e renda em cidades médias e em aglomerados não-metropolitanos: os casos do Aglomerado Sul (RS) e de Caruaru e entorno (PE) - 2006. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM URBANIZAÇÃO, 13., 2009, Florianópolis. *Anais...* Florianópolis, 2009.
- RODARTE, Mario M. S.; GARCIA, Lúcia S.; GUERRA, Maria de F. L. A escolarização em marcha forçada: o aumento da qualificação na demanda e oferta de trabalho em Belo Horizonte. *Pensar BH. Política Social*, v. 18, p. 32-37, 2007.
- RODARTE, Mario M. S. Qualificação e segmentação do mercado de trabalho: o caso da RMBH na década de 1990. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS DO TRABALHO, 11., 2009, Campinas-SP. *Anais...* Campinas: Unicamp, 2009.
- ROSANDISKI, Eliane. A qualificação como elemento dinâmico do mercado de trabalho. In: DEDECCA, Cláudio S.; PRONI, Marcelo W. (Orgs.) *Políticas públicas e trabalho: textos para estudo dirigido*. Campinas-SP: CESIT/Unicamp; Brasília-DF: Ministério do Trabalho e Emprego; Unitalho, 2006.
- SCHNEIDER, Eduardo M.; RODARTE, Mario M. S. Evolução do mercado de trabalho metropolitano entre meados das décadas de 1990 e 2000. *São Paulo em Perspectiva*, v. 20, p. 74-102, 2006.
- WATANABE, Margareth I.; MONTAGNER, Paula. Compatibilidade entre formação profissional e atual ocupação: a experiência recente da população ocupada na Região Metropolitana de São Paulo. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS DA ABEP, 11, 1998, Caxambu-MG. *Anais...* Caxambu, 1998. p. 2405-2425.

Os autores agradecem as críticas e sugestões de Sônia Gonzaga (Dieese) e Gabrielle Cicarelli (Fundação João Pinheiro), isentando-as dos erros porventura remanescentes no trabalho.

# Padrões familiares de inserção no período de recuperação da economia nos anos 2000: homens e mulheres no mercado de trabalho

*Lilia Montali\**

\* Pós-doutora pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp); doutora e mestre em Sociologia pela Universidade de São Paulo (USP). Pesquisadora do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP), Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).  
lilia@nepp.unicamp.br

## Resumo

O objetivo deste artigo é analisar os padrões familiares de inserção no mercado de trabalho no período de recuperação da economia que caracteriza a segunda metade da década de 2000. Os estudos sobre o mercado de trabalho evidenciam duas tendências relevantes no período de recuperação: o aumento da formalização do emprego e a redução do desemprego. Revelam também que tanto o ritmo de redução do desemprego, como o crescimento de ocupações não formais ocorrem diferenciadamente por sexo de forma desfavorável para as mulheres. Este artigo visa atualizar a análise realizada para o período de acentuada precarização do trabalho que se estendeu até 2003, tendo revelado novos arranjos familiares de inserção e padrões diferenciados para os componentes dos domicílios segundo gênero e posição na família. Analisa essa problemática nos anos 2004 a 2008 nas regiões metropolitanas brasileiras.

**Palavras-chave:** Mercado de trabalho. Família-trabalho. Gênero. Metrôpoles.

## Abstract

*The objective of this article is to analyze the family patterns of insertion in the labor market, during the period of economic recovery that characterizes the second half of the 2000 decade. The studies about the labor market evidence two relevant trends during the recovery period: the increase of employment formalization and the reduction of unemployment. They also show that both the employment reduction rhythm and the increase of informal occupation occur differently according to sex, in an unfavorable way to women. This article tries to update the analysis performed for the period of marked precariousness of work that lasted as far as 2003, having revealed new family arrangements of different insertion and patterns for the components of the households, according to gender and position in the family. It analyzes this problematic during the 2004 - 2008 years in the Brazilian metropolitan regions.*

**Keywords:** Labor market. Family-work. Gender. Metropolis.

## INTRODUÇÃO

Este artigo traz resultados de um projeto sobre os anos 2000 que dá continuidade ao estudo de processos que vêm afetando a relação família-trabalho. A análise da relação família-trabalho assume o conceito de divisão sexual do trabalho e as relações sociais de gênero enquanto categorias de análise. Tem por suposto que a divisão sexual do trabalho atua conjuntamente nas atividades produtivas e no interior da família, definindo os lugares de homens e mulheres nessas duas instâncias (BARRÈRE-MAURISSON, 1992). Outro pilar das interpretações desta pesquisa é que a diferenciação interna à família com base nas relações de gênero e atribuições dos papéis familiares “limita o comportamento indiferenciado dos membros da família como uma pura ‘força de trabalho’, mobilizável em caso de necessidade econômica” (HIRATA; HUMPHREY, 1994). Em outras palavras, entende-se que existem barreiras e motivações distintas que mobilizam ou restringem os diferentes componentes da família para o trabalho. Estes conceitos e pressupostos perpassaram as análises desta pesquisa nos últimos 15 anos e explicitaram mudanças na relação família-trabalho, tendo como referência dados sobre as décadas de 80 e 90, e se mantêm como o referencial teórico para a análise dos anos 2000.

Etapa anterior desta pesquisa identificou na década de 90 uma inflexão a partir da qual se reordenam os arranjos familiares de inserção no mercado de trabalho e aumenta a participação da mulher tanto em atividades neste como no papel de provedora, destacando-se cônjuges e chefes femininas. Interroga-se agora se as tendências observadas nos arranjos familiares de inserção no mercado de trabalho na década de 90, caracterizada pelo pequeno crescimento da economia e pelo elevado desemprego, acentuam-se nos anos 2000, e se investigam também quais mudanças são delineadas na etapa de recuperação da economia no país iniciada no ano de 2004.

### **Nas famílias chefiadas pela mulher sem cônjuge, elevou-se o encargo destas com a manutenção da família ante a redução da participação dos filhos entre os ocupados**

A década de 90 foi marcada pela mencionada conjuntura de baixo crescimento da economia e pelo o processo de reestruturação produtiva, que altera o padrão de incorporação da força de trabalho. Estes

dois fatos provocaram a redução dos postos de trabalho, em especial na indústria, e o aumento do desemprego; reduziram-se também as oportunidades de absorção em trabalhos assalariados regulamentados e aumentaram

as inserções como autônomos, incentivadas tanto pela terceirização de serviços pelas empresas, como pela iniciativa do trabalho por conta própria. Assim, cresceu a precarização do trabalho expressa pela instabilidade, pela fragilização dos vínculos contratuais e pela perda da proteção oferecida pelos direitos trabalhistas. Outra consequência foi a queda da renda proveniente do trabalho nos anos 90 e da renda familiar per capita indicada por diversos estudos que utilizaram as bases de dados da Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED), Fundação Seade/Dieese, da Pesquisa Mensal de Emprego (PME) e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD/IBGE).

Nas famílias, os efeitos da reestruturação produtiva e do desemprego se manifestaram em rearranjos de inserção de seus componentes no mercado de trabalho como forma de enfrentar as adversidades deste; tais rearranjos, no entanto, dificilmente possibilitaram que os rendimentos familiares se mantivessem em seus níveis anteriores. O estudo sobre a Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) possibilitou constatar que, durante os anos 90 e até 2003, as taxas de participação e de ocupação dos chefes de família masculinos e dos filhos caíram, enquanto que, para as mulheres e em especial para as cônjuges, estas taxas cresceram (MONTALI, 2000; 2003; 2004; 2006; 2009). Entre os ocupados das famílias nucleadas pelo casal cresceu a presença da mulher-cônjuge e, nas famílias chefiadas pela mulher sem cônjuge, elevou-se o encargo destas com a manutenção da família ante a redução da participação dos filhos entre os ocupa-

dos, relacionada às maiores restrições ao emprego dos jovens, fato este que afetou também as famílias nucleadas pelo casal.

O objetivo deste artigo é analisar os padrões familiares de inserção no mercado de trabalho no período de recuperação da economia que caracteriza a segunda metade da década de 2000, tomando como referência empírica o agregado de regiões metropolitanas brasileiras. Duas tendências relevantes são apontadas pelos estudos sobre o mercado de trabalho no período de recuperação: o aumento da formalização do emprego e a redução do desemprego. No entanto, há evidências de que tanto o ritmo de redução do desemprego, como o crescimento de ocupações não formais, além de ser diferenciados por sexo, são desfavoráveis ao emprego das mulheres (SISTEMA PED..., 2008; INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA E APLICADA, 2009; LEONE, 2009). Este artigo visa atualizar a análise anteriormente realizada para o período de acentuada precarização do trabalho que se estendeu até 2003 e que revelou novos arranjos familiares de inserção, bem como explicitou padrões diferenciados de inserção para os componentes dos domicílios, segundo gênero e posição na família a partir do estudo de caso da Região Metropolitana de São Paulo (MONTALI 2004; 2006; MONTALI; LOPES, 2003). Trata-se aqui, dessa problemática no conjunto das regiões metropolitanas brasileiras<sup>1</sup>, entre os anos 2004 e 2008.

Este ensaio é composto de introdução e análises do perfil da inserção de homens e mulheres no mercado de trabalho entre 2004 e 2008, bem como dos arranjos familiares de inserção e de provisão familiar nesse período, buscando continuidades e possíveis mudanças relacionadas às novas possibilidades de inserção no mercado de trabalho propiciadas pelo recente período de recuperação econômica.

<sup>1</sup> A PNAD-IBGE considera nove regiões metropolitanas brasileiras que incluem as capitais dos estados; neste estudo foram agregadas segundo as grandes regiões brasileiras: Região Norte: RM Belém; Região Nordeste: RM Fortaleza, RM Recife, RM Salvador; Região Sudeste: RM Belo Horizonte, RM Rio de Janeiro, RM São Paulo; Região Sul: RM Curitiba, RM Porto Alegre.

## **PERFIL DA INSERÇÃO DE HOMENS E MULHERES E DIFERENCIAÇÕES POR POSIÇÃO NA FAMÍLIA**

Duas tendências relevantes são apontadas pelos estudos sobre o mercado de trabalho no período de recuperação do crescimento econômico iniciado em 2004: o aumento da formalização do emprego e a redução do desemprego, mobilizados pela estratégia de crescimento do mercado interno (BALTAR, 2009; DEDECCA 2009). Outra tendência importante é a retomada do crescimento do emprego industrial e também da construção civil e da agricultura, considerados como setores importantes no crescimento dos empregos formais “invertendo resultados observados nos anos 90” (MONTAGNER, 2009).

Os estudos sobre o mercado de trabalho revelam, como já mencionado, que tanto o ritmo de redução do desemprego, como o crescimento de ocupações não formais ocorrem diferenciadamente por sexo, de forma desfavorável para as mulheres. Montagner, baseando-se em dados das PNAD-IBGE e RAIS-MTb para o período entre 2003 e 2007, reforça essas análises considerando que as mulheres, mesmo no período de recuperação da economia, continuam afastadas do crescimento do emprego. Nesse sentido afirma que:

Diferente do que ocorreu nos anos 90, em que o crescimento da ocupação levou à crescente inclusão das mulheres em ocupações sem vínculo formal, no período recente o mercado de trabalho tendeu a incluir mais homens do que mulheres, em especial no emprego formal: dos 5,6 milhões de empregos gerados entre 2003 e 2006, apenas 2,49 ocuparam mulheres (MONTAGNER, 2009, p. 93).

Em sua análise sobre o mercado de trabalho mostra, por sua vez, que cresce, entre 2004 e 2006, o emprego de pessoas com mais de 40 anos, grupo que, segundo a autora, apresenta maior decréscimo no emprego nos anos 90 e enfrentava, especialmente no caso dos homens, poucas possibilidades de reinserção com vínculo formal. Outro grupo benefi-

ciado com o crescimento do emprego entre 2004 e 2006 é o de adultos entre 25 e 39 anos. Também os jovens de até 24 anos que sofreram fortes restrições no acesso ao emprego na década de 90 apresentam no período recente o aumento de emprego formal (MONTAGNER, 2009).

A este contexto Leone (2009) acrescenta que, no período 2004 e 2006, aumenta a participação do emprego formal na ocupação total, porém também ocorre crescimento das ocupações não formais, principalmente entre mulheres e negros.

Na ótica da investigação sobre as desigualdades de gênero no mercado de trabalho, Lombardi (2009) produz uma síntese incluindo a análise dos anos recentes até 2007 e conclui que, simultaneamente à ampliação e à diversificação da participação feminina no mercado de trabalho, são reproduzidas segregações já conhecidas, tais como a setorial, a ocupacional e a hierárquica, sofridas pelas trabalhadoras, bem como a maior precariedade da ocupação feminina comparada à masculina e o recebimento de menores remunerações. Entretanto, aponta um fenômeno observado também em países desenvolvidos que é a bipolarização ou dualização da ocupação feminina (LOMBARDI, 2009; BRUSCHINI, 2007), segundo a qual, de um lado cresce o grupo de profissionais altamente qualificadas e em posição hierárquica elevada e, de outro, permanece ou se expande o grupo de mulheres pouco ou não qualificadas, desempenhando atividades pouco valorizadas e, não raro, sem contratos nem proteção legal.

Este conjunto de informações sobre o mercado de trabalho no Brasil sinaliza as mudanças que afetam diferenciadamente os componentes familiares em suas possibilidades de inserção nos anos de recuperação da economia e oferecem um balizamento para a análise a seguir sobre as regiões metropolitanas brasileiras.

A presente análise procura identificar, nos anos recentes de recuperação da economia, os padrões

de vinculação ao mercado dos componentes familiares, considerando sua posição na família e sexo, tendo por suposto que tais posições portam relações hierarquizadas de gênero e de papéis familiares que restringem suas escolhas e oportunidades de absorção pelo mercado de trabalho.

**Sinaliza as mudanças que afetam diferenciadamente os componentes familiares em suas possibilidades de inserção nos anos de recuperação da economia**

**Ocupação e desemprego na recente recuperação econômica**

As tendências observadas na década de 90 e início dos anos 2000, ou seja, até 2003, são de queda nas taxas de participação e de ocupação masculina e, em movimento inverso, de elevação das mesmas taxas para as mulheres em idade ativa.

A análise para as regiões metropolitanas brasileiras indica que, entre 2004 e 2008, as tendências apresentadas são mais semelhantes entre homens e mulheres, mantendo-se, porém, a distância entre as mais elevadas taxas masculinas em relação às femininas. As taxas de participação para os homens passam de 70% em 2004 para 71% nos anos 2006 e 2008, enquanto as relativas às mulheres passam de 51,7% no primeiro ano para 53% em 2006 e 53,3% em 2008. A variação percentual nesse período é de 1,6% para a taxa de participação masculina e de 3,1% para a feminina. As taxas de ocupação crescem para ambos e de forma mais intensa para as mulheres, ou seja, a taxa de ocupação masculina passa de 63% em 2004 para 66% em 2008, com variação percentual de 4,8% e a taxa de ocupação feminina passa de 43% em 2004 para 47,7% em 2008, com crescimento de 4,68%<sup>2</sup> (Gráfico 1).

As taxas de desemprego, por sua vez, caem para homens e mulheres no período de recuperação sob análise, porém é maior a queda observada

<sup>2</sup> Na análise da inserção no mercado de trabalho com base nos dados da PNAD 2004 a 2008 utiliza-se como referência a PEA Ampla, que incorpora ocupados sem remuneração em ajuda a membro do domicílio e os que produzem para autoconsumo e autoconstrução. Essa classificação possibilita captar de forma mais completa a inserção das mulheres e dos jovens no mercado de trabalho.

para o desemprego masculino relativamente ao feminino, pois a variação percentual é de redução da ordem de 34% no desemprego dos homens e de redução de 24% no desemprego feminino. Deve-se ressaltar no período a permanência de taxas de desemprego mais elevadas para as mulheres: enquanto para os homens a taxa de desemprego cai de 10,7% em 2004 para 7% em 2008, estas taxas, para as mulheres, caem de 16% em 2004 para 12% em 2008. Tais informações corroboram as tendências nacionais apontadas acima acerca da permanência de elevadas taxas de desemprego femininas.

Considerando as posições na família e os papéis familiares relacionados ao gênero nos anos de recuperação da segunda metade da década de 2000, verifica-se a permanência das taxas mais baixas de participação e de ocupação para as mulheres cônjuge, comparativamente às mulheres em outras posições na família. Isso ocorre embora ocorra intenso crescimento da participação destas desde a década de 90 e o mais intenso crescimento de suas taxas de participação e de ocupação entre os anos 2004 e 2008, comparativamente às demais posições na família (Gráfico 1). Esta diferenciação que aponta para taxas comparativamente mais baixas para as mulheres cônjuge já havia sido apontada na análise da década de 90, considerando-se o período entre 1989 e 2000 (MONTALI; LOPES, 2003), e expressa os papéis familiares e a divisão sexual do trabalho definida a partir das atribuições dos gêneros que, sob a concepção tradicional da família, destinam o homem ao trabalho e a mulher à família.

As taxas de participação e de ocupação da mulher cônjuge, observadas para o conjunto das regiões metropolitanas brasileiras no período 2004 a 2008, apresentam-se mais elevadas que as correspondentes à média das mulheres em idade ativa (Gráfico 1), indicando sua maior inserção em ativi-

dades no mercado de trabalho. Tal comportamento é distinto do observado no referido estudo que tratou desta questão na RMSP nos anos 90, quando suas taxas eram superadas pelas taxas referentes à média das mulheres.

**Merece destaque a tendência crescente das taxas de participação e de ocupação das cônjuges até 2008, enquanto aquelas observadas para as chefes femininas e para os chefes masculinos se estabilizam entre 2006 e 2008**

Nesse sentido, merece destaque a tendência crescente das taxas de participação e de ocupação das cônjuges até 2008, enquanto aquelas observadas para as chefes femininas e para os chefes masculinos se estabilizam entre 2006 e 2008 (Gráfico 1). Vale notar

também a redução mais acentuada de sua taxa de desemprego entre 2006 e 2008, corroborando a indicação de sucesso na obtenção de postos de trabalho.

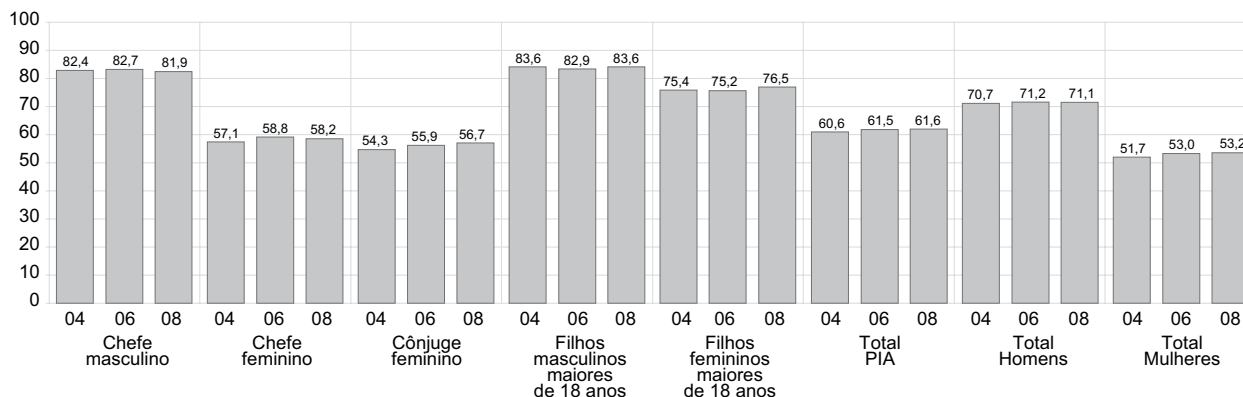
É interessante notar, nos anos recentes, a redução das diferenças entre as taxas indicativas de inserção no mercado para as chefes e as cônjuges — taxas de participação e de ocupação — atualmente bastante próximas. A análise dos anos 90 e início dos anos 2000 para a RMSP indica taxas mais elevadas para as chefes femininas comparativamente às cônjuges, evidenciando o papel de provedora das primeiras, mesmo com a tendência de crescimento da ocupação das cônjuges apontada por muitos estudos, dentre estes Montali e Lopes (2003), Montali (2006) e Lombardi (2009).

A análise do período entre 2004 e 2008 para o conjunto das regiões metropolitanas brasileiras mostra que a diferenciação das taxas entre mulheres cônjuges e chefes femininas encontra-se bastante atenuada, reiterando a intensificação da entrada e permanência das primeiras no mercado de trabalho no período e também explicitando que sua inserção em atividades produtivas se mantém nos períodos de expansão da economia.

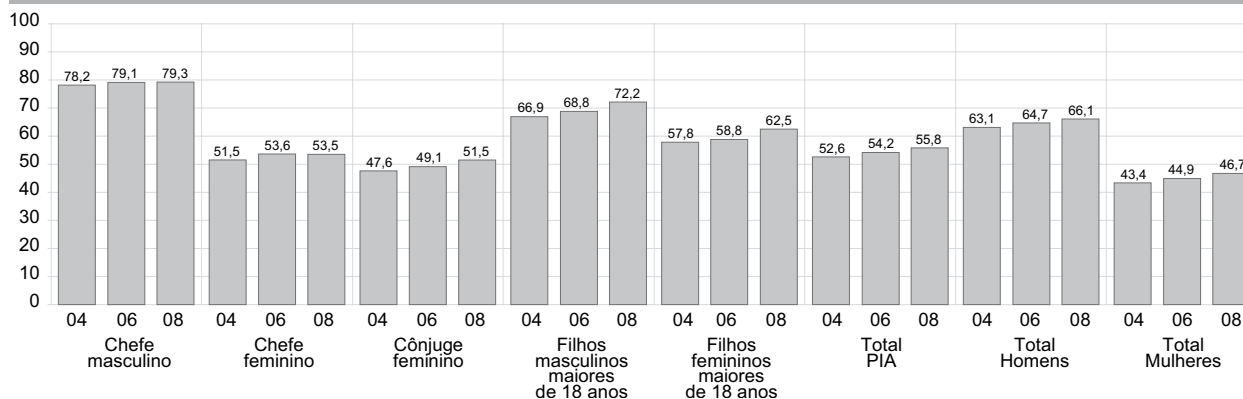
Dentre as componentes femininas, as filhas são as que apresentam maior mobilização para o trabalho durante o período analisado, embora apresentem também as mais elevadas taxas de desemprego entre os adultos dos domicílios entre 2004 e 2008 (Gráfico



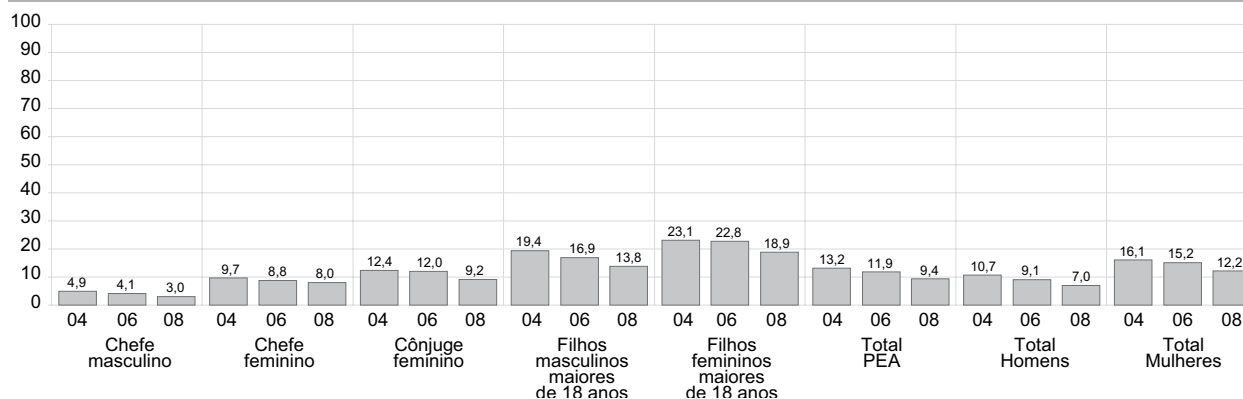
**PADRÕES FAMILIARES DE INSERÇÃO NO PERÍODO DE RECUPERAÇÃO DA ECONOMIA NOS ANOS 2000:  
HOMENS E MULHERES NO MERCADO DE TRABALHO**



**Taxa de participação**



**Taxa de ocupação**



**Taxa de desemprego**

**Gráfico 1**

**Taxas de participação, ocupação e desemprego por posição na família – Regiões metropolitanas brasileiras – 2004–2008**

(%)

Fonte: IBGE – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, 2004-2008.  
Elaboração: Montali, L., NEPP/Unicamp.

Nota: Excluídos da análise dos domicílios/família os pensionistas, empregados domésticos residentes e parentes dos empregados domésticos.

1) As taxas de participação e de ocupação das filhas adultas com mais de 18 anos são mais elevadas que as das chefes femininas e das cônjuges entre 2004 e 2008, apresentando comportamento semelhante ao observado para os anos 90 até 2000 (MONTALI;

LOPES, 2003). Sua taxa de participação oscila próxima aos 75%, chegando a 76,5% em 2008. Com referência às taxas de ocupação das filhas adultas, estas são também mais elevadas quando comparadas às taxas das cônjuges e chefes femininas, no

entanto são menos distantes daquelas apresentadas pelas últimas do que o observado nos anos 90 na RMSP. Isso ocorre porque, embora tenham maiores oportunidades de absorção pelo mercado de trabalho no período recente de expansão da economia, ainda sofrem as restrições que afetam o emprego dos jovens desde meados dos anos 90, relacionadas ao processo de reorganização da produção. As informações de aumento da absorção de jovens de até 24 anos pelo mercado de trabalho, mencionadas por Montagner (2009) e referidas acima, condizem com as taxas decrescentes de desemprego das filhas adultas, que iniciam o período em 23,3% e caem para 18,3% em 2008 (Gráfico 1).

Os chefes masculinos e filhos adultos masculinos, de forma semelhante ao apontado por estudos anteriores para os anos 90 (MONTALI, 2005), se mantêm com as mais elevadas taxas de participação e de ocupação entre os componentes do domicílio, correspondendo ao padrão de atribuições de gênero que destinam o homem ao trabalho e a mulher à família. Ainda que as taxas de participação destes superem os 80%, as taxas de ocupação dos filhos adultos são comparativamente mais baixas que as dos chefes masculinos por terem sido também afetadas pela restrição do emprego para os jovens no decorrer dos anos 90 e início da década de 2000. As taxas de desemprego dos filhos adultos masculinos decrescem entre 2004 e 2008 (19,9% e 13,7%, respectivamente) e expressam tanto a maior absorção pelo mercado de trabalho, como as possibilidades mais favoráveis de absorção do que as encontradas pelas filhas adultas. (Gráfico 1).

Os estudos recentes apontam a permanência, nos anos 2000, da segmentação do mercado de trabalho, segundo a qual certas atividades apresentam predominância masculina e outras, predominância feminina (LOMBARDI, 2009; BRUSCHINI, 2007). É possível perceber tal segmentação na distribuição desigual de homens e mulheres por setores de atividade através da análise dos dados da PNAD-IBGE para os anos de recuperação do crescimento econômico (Tabela 1).

Nos anos 90, a segmentação vigente do mercado de trabalho favoreceu a permanência e o aumento da absorção das mulheres pelo mercado de trabalho. Houve redução acentuada de postos ocupados predominantemente por homens, como, por exemplo, na indústria e especialmente em alguns ramos industriais, como o metal mecânico, mais afetados pela reestruturação produtiva. Por sua vez, a expansão do setor de serviços, nicho feminino, bem como a redução do assalariamento e o aumento das atividades com vínculos precários, também possibilita a continuidade da absorção das mulheres pelo mercado de trabalho na década de 90.

Nos anos 2000 e principalmente a partir de 2004, com a recuperação do crescimento econômico, a segmentação vigente vem favorecer a absorção dos homens com a retomada do crescimento do emprego industrial, do emprego na construção civil e de alguns segmentos da atividade agrícola (MONTAGNER, 2009). O emprego formal cresce nesse período, porém, segundo Montagner (2009), o mercado de trabalho absorve mais homens do que mulheres, ou seja, dos 5,6 milhões de empregos formais gerados entre 2003 e 2006, apenas 2,5 milhões são ocupados por mulheres. Ainda segundo a autora, no período ocorre também o crescimento do setor de serviços, porém de forma distinta do ocorrido nos anos 90, quando o crescimento desse setor deu-se principalmente nas atividades destinadas a pessoas e famílias. No período entre 2003 e 2007, o principal crescimento do emprego no setor serviços ocorre nos serviços destinados a apoiar empresas. O volume de empregos gerados nesse subsetor, na maioria formais, é da ordem de 700 mil. Destacam-se ainda, dentre aqueles com maior geração de empregos, os serviços domésticos, responsáveis por 529 mil empregos e os serviços coletivos e pessoais, responsáveis por 504 mil (MONTAGNER, 2009, p. 87).

Análises sobre os anos 90, que levam em conta a inserção diferenciada dos componentes das famílias segundo sua posição nestas, evidenciam que, no início da década de 90, chefes masculinos e filhos e filhas maiores de 18 anos estão inseridos em

PADRÕES FAMILIARES DE INSERÇÃO NO PERÍODO DE RECUPERAÇÃO DA ECONOMIA NOS ANOS 2000:  
HOMENS E MULHERES NO MERCADO DE TRABALHO

**Tabela 1**  
Distribuição dos ocupados por setor de atividade segundo tipologia de arranjos e posição na família  
Regiões metropolitanas brasileiras – 2004–2008

(%)

Posição na família	2004						
	Indústria	Construção	Serviços				Outras atividades (1)
			Comércio	Serviços	Domésticos	Subtotal	
Chefe	17,4	10,3	20,1	31,0	6,2	57,2	15,2
Chefe masculino	18,7	13,3	21,5	28,9	1,1	51,5	16,5
Chefe feminino	13,0	0,4	15,4	37,7	22,4	75,5	11,1
Cônjuge	14,6	2,3	18,5	36,6	17,0	72,1	11,1
Cônjuge masculino	(2)	(2)	(2)	(2)	(2)	(2)	(2)
Cônjuge feminino	14,3	0,7	17,7	37,6	19,2	74,5	10,5
Filhos	17,0	5,1	23,3	32,7	4,3	60,3	17,7
Filhos menores de 18 anos	17,3	4,7	33,7	24,5	6,4	64,5	13,5
Filhos maiores de 18 anos	16,9	5,1	22,1	33,7	4,0	59,8	18,2
Filhos masculinos maiores de 18 anos	19,7	8,6	22,7	30,0	0,6	53,2	18,4
Filhos femininos maiores de 18 anos	13,4	0,6	21,3	38,4	8,4	68,2	17,9
Parentes e não parentes	15,9	7,4	22,1	29,7	10,9	62,7	14,1
Homens	18,8	12,1	22,5	28,9	1,0	52,4	16,8
Mulheres	13,8	0,6	18,3	37,3	17,7	73,3	12,4
Total	16,6	7,1	20,7	32,5	8,3	61,5	14,8

Posição na família	2008						
	Indústria	Construção	Serviços				Outras atividades (1)
			Comércio	Serviços	Domésticos	Subtotal	
Chefe	17,2	10,1	18,3	32,6	7,2	58,0	14,7
Chefe masculino	19,0	14,2	19,9	29,3	1,2	50,4	16,4
Chefe feminino	13,3	0,8	14,6	40,0	20,4	75,0	10,9
Cônjuge	15,7	5,2	17,9	35,6	13,2	66,7	12,4
Cônjuge masculino	(2)	(2)	(2)	(2)	(2)	(2)	(2)
Cônjuge feminino	14,7	0,8	17,1	38,1	18,0	73,1	11,4
Filhos	16,0	6,1	22,2	33,0	3,1	58,3	19,6
Filhos menores de 18 anos	11,5	6,7	29,5	29,7	5,4	64,6	17,2
Filhos maiores de 18 anos	16,5	6,1	21,5	33,4	2,9	57,7	19,8
Filhos masculinos maiores de 18 anos	19,3	9,9	21,9	28,5	0,4	50,8	20,0
Filhos femininos maiores de 18 anos	12,7	1,0	20,9	39,9	6,1	66,9	19,5
Parentes e não parentes	15,2	7,9	23,5	30,6	8,8	62,9	14,1
Homens	18,8	13,4	21,0	28,9	0,9	50,9	16,9
Mulheres	13,5	0,8	17,5	38,8	16,3	72,5	13,2
Total	16,4	7,8	19,5	33,3	7,7	60,5	15,3

Fonte: IBGE – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2004-2008.

Elaboração: Montali, L., NEPP/Unicamp.

Nota: Excluídos da análise dos domicílios/família, os pensionistas, empregados domésticos residentes e parentes dos empregados domésticos.

(1) Outras atividades: agrícolas, outras, mal definidas.

(2) Os valores não alcançam significância estatística.

maior proporção em atividades industriais, enquanto as mulheres cônjuges e as mulheres chefes de família concentram-se em atividades no setor serviços (MONTALI, 2005; MONTALI; LOPES, 2003).

No decorrer daquela década observa-se, com especificidades por posição na família e sexo, redução na inserção do primeiro grupo nas atividades industriais, bem como o aumento da inserção destes em

serviços; enquanto para as cônjuges e as chefes femininas acentua-se a inserção no setor serviços.

Nos anos 2000, o setor serviços absorve a maior parcela da força de trabalho das regiões metropolitanas brasileiras; nele está inserida a maioria das mulheres ocupadas, abrangendo cerca de 73% delas entre 2004 e 2008 e cerca de 52% dos homens (Tabela 1). Nas atividades industriais estão inseridos 16,5% dos ocupados, absorvendo 18,8% dos homens e 13,5% das mulheres ocupadas. Outros setores que absorvem a força de trabalho masculina são a construção civil (cerca de 13%) e outras atividades (cerca de 17%), dentre as quais se incluem as agrícolas. Entre as mulheres, no interior do setor de serviços, os domésticos ocupam 18% delas em 2004 e 16% em 2008.

Ao se analisarem as formas de inserção no mercado de trabalho dos componentes femininos dos domicílios, chefes femininas, cônjuges e filhas maiores de 18 anos, verifica-se que, embora bastante próximas das médias femininas, estas apresentam especificidades. As cônjuges e chefes femininas possuem maior semelhança de inserção por setores de atividade econômica, diferenciando-se das filhas adultas. São semelhantes sua maior concentração no setor de serviços (chefes femininas, 75% e cônjuges, 73% em 2008), destacando-se com maiores proporções de ocupadas nas atividades de serviços (cerca de 38%) e em serviços domésticos, com redução no ano de 2008, quando esta última atividade absorveu 20% das chefes ocupadas e 18% das cônjuges; cerca de 11% de ocupadas estão em outras atividades, que incluem as agrícolas e as mal definidas. As filhas adultas diferenciam-se pela menor proporção ocupada no setor de serviços (68% em 2004 e 67% em 2008) e neste destaca-se a proporção bastante menor das ocupadas em serviços domésticos (8,4% em 2004 e 6% em 2008), ao passo que são maiores as proporções de filhas adultas ocupadas nas atividades de serviços (40% em 2008) e nas atividades comerciais (21% em 2008) (Tabela 1).

No entanto, é interessante notar que, no período sob análise, assemelham-se as proporções destes

componentes familiares femininos ocupados na indústria, permanecendo próximas da média feminina (13,5%). De maneira distinta do observado no decorrer dos anos 90 para a RMS, são as mulheres cônjuges que apresentam proporção de ocupadas no setor industrial acima da média feminina, com 14,3% em 2004 e 14,7% em 2008. As chefes femininas e filhas apresentam proporções semelhantes na inserção no setor industrial, da ordem de 13% (Tabela 1). Como especificidade, as filhas adultas apresentam proporções mais elevadas de ocupadas na categoria outras atividades (cerca de 17,9% em 2004 e 19,5% em 2008), dentre as quais se incluem as atividades agrícolas.

Os componentes familiares masculinos, ou seja, o chefe masculino e os filhos adultos também se assemelham na inserção segundo setores de atividade: cerca de 19% encontram-se ocupados em atividades do setor industrial e pouco mais que a metade dos ocupados está no setor de serviços. Os chefes masculinos apresentam proporção um pouco mais elevada de ocupados na construção civil, cerca de 14%, e os filhos, uma proporção em torno de 10%, em 2008. Apresentam ainda proporções significativas de ocupados em outras atividades: os chefes, da ordem de 16%, e os filhos adultos, da ordem de 20% em 2008 (Tabela 1).

Dessa forma, as mudanças ocorridas no mercado de trabalho metropolitano desencadeadas nos anos 90 sob a reestruturação produtiva e o baixo crescimento econômico, que reduziram o emprego industrial e provocaram a precarização do trabalho, não chegam a ser alteradas nos anos recentes de retomada do crescimento econômico. A atual distribuição dos ocupados por setores de atividade expressa tais alterações com elevadas parcelas ocupadas no setor de serviços. Nos anos recentes, a diferenciação da absorção dos componentes da família pelos setores de atividade se atenua entre aqueles do mesmo sexo e passa a ser mais importante a segmentação entre setores que absorvem predominantemente homens ou mulheres.

Por sua vez, a consideração dos vínculos contratuais evidencia a permanência de outra desigualdade identificada entre os sexos no mercado de trabalho e manifesta nas possibilidades de vínculos contratuais regulamentados, evidenciando vínculos mais precários para as mulheres. Dentre os componentes dos domicílios das regiões metropolitanas brasileiras, chama a atenção

a inserção, em condição precária, de mais da metade das ocupadas, no caso das mulheres cônjuges e chefes femininas (Gráfico 2 e Tabela 2). Dentre estas é também bastante baixa a proporção da População em Idade Ativa (PIA) em ocupações não precárias, cerca de 24% em 2008, ano em que são mais elevadas as oportunidades de emprego regulamentado. Observe-se que, nesse período, há elevação das vinculações não precárias para estes dois componentes femininos, porém, não se observa redução da proporção de ocupação precária para as mulheres cônjuges e chefes femininas, que se mantém em cerca de 27% para as primeiras e 30% para as segundas. Ocorrem sim a redução da inatividade para ambos os casos e a tendência de queda da parcela desempregada. Esse conjunto de indicadores sinaliza para o progressivo aumento da taxa de ocupação de ambas e mais

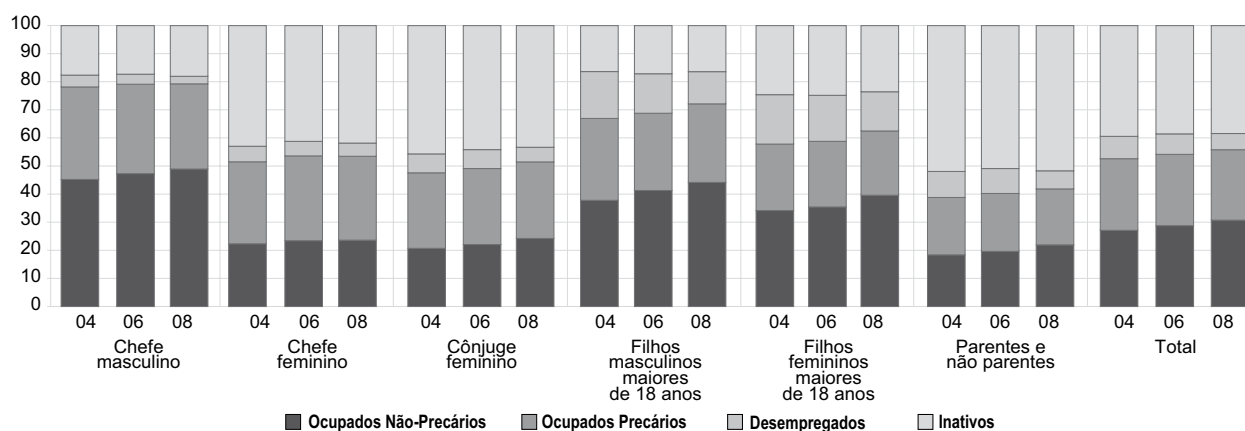
acentuado para as cônjuges, porém, sem alterações das tendências dos vínculos contratuais.

Estas informações reafirmam a precariedade presente na ocupação das mulheres e a maior precariedade da ocupação das cônjuges e chefes femininas. Tal diferenciação deve ser feita, pois as filhas adultas apresentam proporção maior de ocupadas em vinculações não

**Crescem para os ocupados em todas as posições na família as oportunidades de inserção em ocupações não precárias**

precárias, da ordem de 40% da PIA em 2008 (Gráfico 2), ano de maiores possibilidades de inserções regulamentadas. Este componente feminino apresenta 62,5% da PIA ocupada e tendência de redução das ocupações precárias (23% em 2008), de redução do desemprego e também de redução da inatividade; também para este componente os indicadores sinalizam o aumento da taxa de ocupação (Gráfico 1).

É interessante notar que, no período, crescem para os ocupados em todas as posições na família as oportunidades de inserção em ocupações não precárias. Entretanto, de forma semelhante ao apontado no item anterior para o país, referente às tendências do emprego por sexo, as informações aqui analisadas reproduzem internamente ao domicílio, através das posições de chefe masculino e filhos adultos, maior aumento do emprego regu-



**Gráfico 2**  
Distribuição da PIA por situação ocupacional e condição de precariedade segundo posição na família  
Regiões metropolitanas brasileiras – 2004–2008 (%)

Fonte: IBGE – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, 2004-2008.  
Elaboração: Montali, NEPP/Unicamp.

**Tabela 2**  
**Distribuição dos ocupados por posição na ocupação segundo sexo e posição na família**  
**Regiões metropolitanas brasileiras – 2004–2008**

(%)

Posição na família	2004					
	Não Precários		Precários			
	Assalariado com registro	Empregador	Assalariado sem registro	Autônomo	Empregado doméstico	Trabalhador não remunerado (1)
Chefe	41,4	5,8	20,0	25,3	6,2	1,3
Chefe masculino	45,0	6,7	19,3	26,8	1,1	1,1
Chefe feminino	29,8	3,1	22,4	20,4	22,4	1,9
Cônjuge	31,9	4,3	20,5	22,2	16,9	4,2
Cônjuge masculino	(2)	(2)	(2)	(2)	(2)	(2)
Cônjuge feminino	30,3	4,1	20,3	21,5	19,2	4,5
Filhos	46,6	1,3	31,9	12,0	4,3	3,9
Filhos menores de 18 anos	14,1	–	48,6	11,7	6,4	19,2
Filhos maiores de 18 anos	50,4	1,5	30,0	12,0	4,0	2,1
Filhos masculinos maiores de 18 anos	49,2	1,9	31,5	14,5	0,6	2,4
Filhos femininos maiores de 18 anos	52,1	1,0	28,0	8,8	8,4	1,7
Parentes e não parentes	42,2	1,4	27,2	15,9	10,9	2,5
Homens	45,0	5,1	23,8	23,2	1,0	1,9
Mulheres	35,2	2,8	23,2	17,6	17,7	3,5
Total	40,7	4,1	23,5	20,7	8,3	2,6

Posição na família	2008					
	Não Precários		Precários			
	Assalariado com registro	Empregador	Assalariado sem registro	Autônomo	Empregado doméstico	Trabalhador não remunerado (1)
Chefe	42,9	5,9	19,4	23,4	7,2	1,2
Chefe masculino	48,4	6,9	18,4	24,2	1,2	0,9
Chefe feminino	30,8	3,8	21,5	21,7	20,4	1,8
Cônjuge	38,5	4,7	19,7	20,3	13,2	3,6
Cônjuge masculino	(2)	(2)	(2)	(2)	(2)	(2)
Cônjuge feminino	34,0	4,0	19,8	19,6	18,0	4,7
Filhos	51,4	1,7	29,6	11,0	3,1	3,3
Filhos menores de 18 anos	8,0	–	60,3	8,6	5,4	17,7
Filhos maiores de 18 anos	55,6	1,8	26,6	11,2	2,9	1,9
Filhos masculinos maiores de 18 anos	55,0	2,3	27,1	13,4	0,4	1,9
Filhos femininos maiores de 18 anos	56,5	1,2	25,9	8,4	6,1	1,9
Parentes e não parentes	46,0	2,2	25,8	15,2	8,8	2,0
Homens	49,3	5,4	22,2	20,7	0,9	1,6
Mulheres	37,7	3,1	22,4	17,3	16,3	3,2
Total	44,1	4,4	22,3	19,2	7,7	2,3

Fonte: IBGE – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2004-2008.

Elaboração: Montali, L., NEPP/Unicamp.

Nota: Excluídos da análise dos domicílios/família, os pensionistas, empregados domésticos residentes e parentes dos empregados domésticos.

(1) Trabalhador não remunerado: autoconsumo, autoconstrução e trabalhador familiar.

(2) Os valores não alcançam significância estatística.

lamentado para os componentes masculinos nos mercados de trabalho metropolitanos. Os chefes masculinos apresentam as mais elevadas taxas de ocupação não precária, chegando próximo da metade da PIA e mais que a metade dos ocupados em 2008. Entre estes e também entre os filhos adultos do sexo masculino ocorrem, de maneira concomitante, o aumento das ocupações com vínculos não precários e a redução das ocupações precárias.

Dessa maneira, embora com a permanência de importante parcela da PIA em ocupações precárias, a tendência no período para todos os componentes do domicílio é de aumento das vinculações não precárias no mercado de trabalho. Deve-se mencionar que esta tendência observada para as regiões metropolitanas brasileiras no período de recuperação da economia é inversa àquela observada no período 1985 até 2003, marcado por diversos processos que afetaram o mercado de trabalho, já mencionados, e também pelo baixo crescimento e as sucessivas crises econômicas, em estudo sobre a RMSP (MONTALI, 2006).

### **OS ARRANJOS FAMILIARES DE INSERÇÃO NO MERCADO NAS REGIÕES METROPOLITANAS**

A pesquisa sobre a RMSP, já referida, identificou padrões de inserção no mercado de trabalho fortemente marcados pelas posições familiares e de gênero. Constatou que as mudanças nas atividades econômicas e no padrão de incorporação da força de trabalho, provocadas pela reestruturação produtiva e pelo baixo crescimento da economia nos anos 90, afetaram de maneira distinta os componentes das famílias considerando-se tais relações, tendo abalado o emprego e a qualidade do emprego dos principais provedores da família. Observa-se nessa região metropolitana a tendência de alterações nos arranjos familiares de inserção no mercado de trabalho a partir dos anos 90 até 2003, propiciados tanto por estas alterações no padrão de incorporação no mercado de trabalho nos

anos 90, como também pelo gradual processo de mudança dos valores em relação ao papel da mulher na sociedade. As principais mudanças referem-se à maior participação das mulheres cônjuges e das chefes femininas sem cônjuge no mercado de trabalho e também como provedoras ou coprovedoras em seus domicílios (MONTALI, 2004; 2006).

Em estudo sobre o conjunto das regiões metropolitanas brasileiras, Montali e Tavares (2009) através dos mesmos indicadores aplicados aos microdados da PNAD 2004-IBGE, encontraram padrões de arranjos familiares de inserção semelhantes aos identificados na RMSP para o referido período, que inclui os primeiros anos da década de 2000. No ensaio, as regiões metropolitanas foram agrupadas segundo as grandes regiões do país (Norte, Nordeste, Sudeste e Sul). Entre os quatro agrupamentos adotados, tais semelhanças foram identificadas tanto nos padrões de inserção no mercado de trabalho por posição na família, como também nas especificidades dos arranjos familiares de inserção destes componentes, quando considerados os diferentes arranjos domiciliares se nucleados por casal ou por chefe sem cônjuge e o momento do ciclo vital da família. Algumas variações encontradas foram atribuídas a diferenças regionais no que se refere aos arranjos familiares vigentes em cada um deles e a diferenças regionais relativas à organização das atividades econômicas, nestas incluindo o processo assumido pela reestruturação produtiva nas áreas metropolitanas (MONTALI; TAVARES, 2009).

O estudo oferece sustentação para a análise atual que trata do agregado de regiões metropolitanas brasileiras e a investigação dos impactos da recuperação da economia sobre os padrões e arranjos de inserção familiar no mercado de trabalho no período 2004 a 2008.

Analisa-se a seguir, para o referido período e considerando-se o agregado de regiões metropolitanas brasileiras, a distribuição dos componentes ocupados segundo arranjos domiciliares, enquanto aproximação dos arranjos domiciliares de inserção no mercado.

Para a média dos domicílios metropolitanos, os ocupados segundo posição na família apresentam as

seguintes proporções e tendências no período analisado: os chefes ou pessoas de referência (incluindo-se ambos os sexos) representam cerca de 47% dos ocupados em 2004 e 46% em 2008; os cônjuges representam cerca de 22% dos ocupados em 2004 e 24% em 2008, os filhos, cerca de 25% no início de período e 24% em 2008; os parentes não parentes compõem cerca de 6% dos ocupados (Gráfico 3).

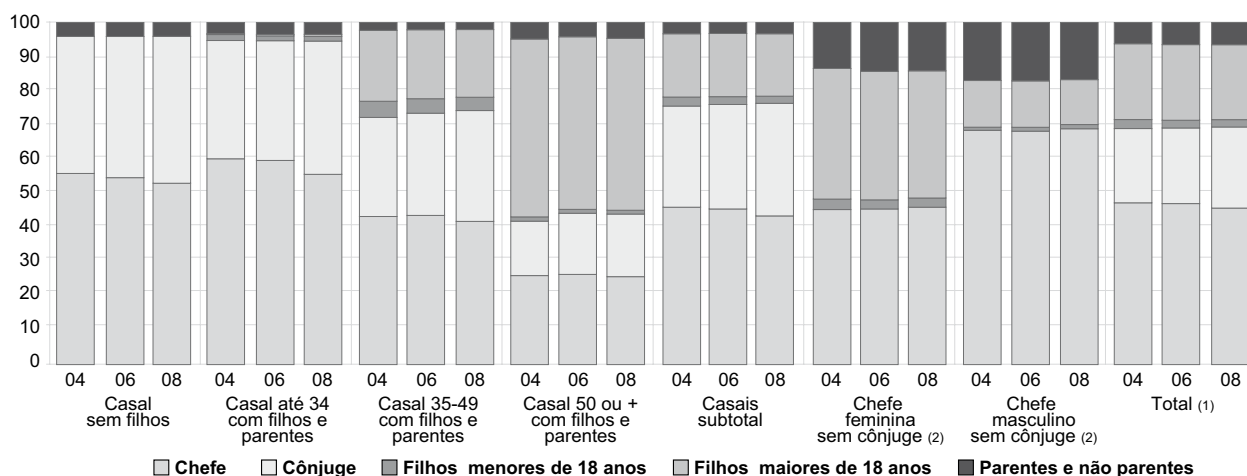
Tomando inicialmente os domicílios nucleados pelo casal, deve-se ressaltar que o arranjo familiar de inserção no mercado mostra composição específica quando considerado o momento correspondente ao ciclo vital familiar. Estes arranjos familiares evidenciam o partilhamento da responsabilidade pela manutenção da família entre os componentes do domicílio, destacando-se o casal com maior peso. Assim, tomando-se como referência o conjunto das famílias metropolitanas brasileiras, nos domicílios nucleados pelo casal, verifica-se que a participação do cônjuge entre os ocupados é cerca de 30% em 2004, elevando-se a 33% em 2008; que a participação dos chefes é de 46% em 2004, com tendência

de queda no período (43,5% em 2008), e a participação dos filhos é de 21%, com leve declínio.

Apresentam-se os distintos tipos de arranjo domiciliar nucleados pelo casal para a análise dos arranjos de inserção no mercado de trabalho. Considerando-se apenas as principais tendências, observa-se, para o arranjo dos casais sem filhos, maior proporção de cônjuges entre os ocupados. As cônjuges, em 2004, representam cerca de 40% dos ocupados que fazem parte deste arranjo domiciliar, os homens chefes de família representam cerca de 56% dos ocupados e os parentes e não parentes são cerca de 4% (Gráfico 2). As tendências observadas são: aumento da presença de cônjuges femininas entre os ocupados no período, chegando a 43% destes em 2008; redução da proporção dos chefes entre os ocupados de cerca de três pontos percentuais entre 2004 e 2008 (56% e 53%, respectivamente) e manutenção da proporção de parentes entre os ocupados do arranjo.

Dentre os arranjos nucleados pelo casal com a presença de filhos, são encontradas peculiaridades na distribuição dos ocupados segundo as tipologias

### Estes arranjos familiares evidenciam o partilhamento da responsabilidade pela manutenção da família entre os componentes do domicílio



**Gráfico 3**  
Distribuição dos ocupados segundo posição na família por tipologia de arranjos domiciliares  
Regiões metropolitanas brasileiras – 2004–2008

(%)

Fonte: IBGE – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, 2004–2008.

Elaboração: Montali, L., NEPP/Unicamp.

(1) O total inclui outros arranjos domiciliares.

(2) Inclui unipessoais e chefes com filhos e/ou parentes.



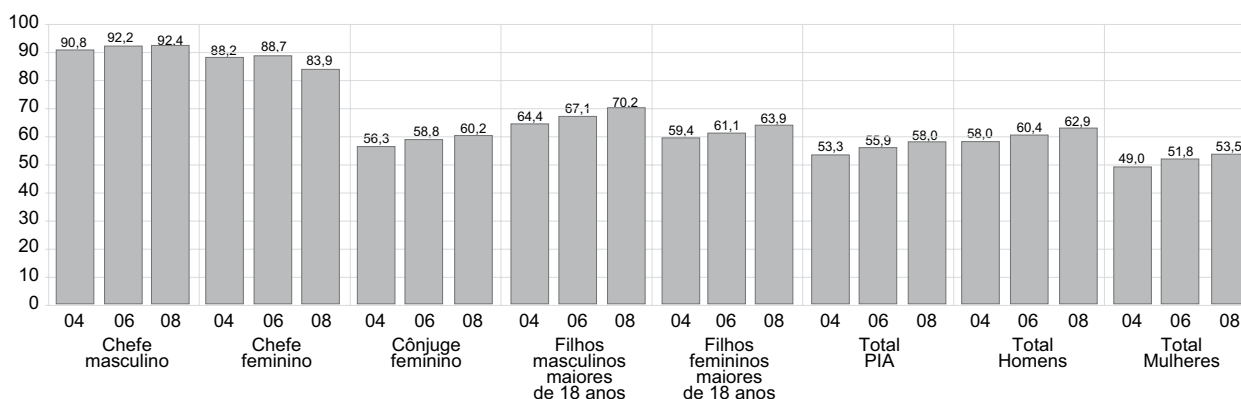
de arranjos domiciliares associadas ao ciclo vital da família, indicando arranjos de inserção com especificidades em cada etapa (Gráfico 3). Destaca-se a maior participação das cônjuges entre os ocupados de dois destes arranjos nucleados pelo casal com a presença de filhos. Nas famílias jovens, nas quais o casal tem até 34 anos, as cônjuges compõem 39% dos ocupados em 2008; este tipo de arranjo representa a etapa inicial do ciclo vital da família. Nas famílias em que o casal tem entre 35 e 49 anos, etapa de consolidação destas, as cônjuges representam 32% dos ocupados em 2008. Dentre os casais mais velhos com a presença de filhos, os componentes dos casal representam, em 2008, 44% dos ocupados e a proporção das cônjuges é de 18%; nestes arranjos destaca-se a maior participação dos filhos adultos, da ordem de 50% dos ocupados.

Nos arranjos domiciliares nucleados pela chefe feminina sem a presença de cônjuge, a tendência observada foi de pequeno aumento da proporção das chefes femininas entre os ocupados, redução da proporção de filhos e pequena elevação dos parentes e não parentes entre os ocupados. Em 2004, a chefe feminina sem cônjuge representava 45% dos ocupados da família, os filhos 41% e os parentes e não parentes 13,4%; em 2008 os valores respectivos são 46%, 40% e 14%. Deve-se explicitar que os dados mencionados referem-se ao total

das famílias chefiadas por mulher, não excluindo os domicílios unipessoais femininos.

A taxa específica de geração de renda é um dos indicadores utilizados na análise da participação dos componentes na provisão familiar e leva em conta todas as rendas (Gráfico 4). É interessante notar a tendência do aumento dessa taxa entre 2004 e 2008 para o total dos componentes do domicílio, bem como para o total de homens e de mulheres. Também cresce a taxa específica de geração de renda para todos os componentes familiares, com exceção das chefes femininas que apresentam algumas das taxas mais elevadas, superadas apenas pelas taxas dos chefes masculinos.

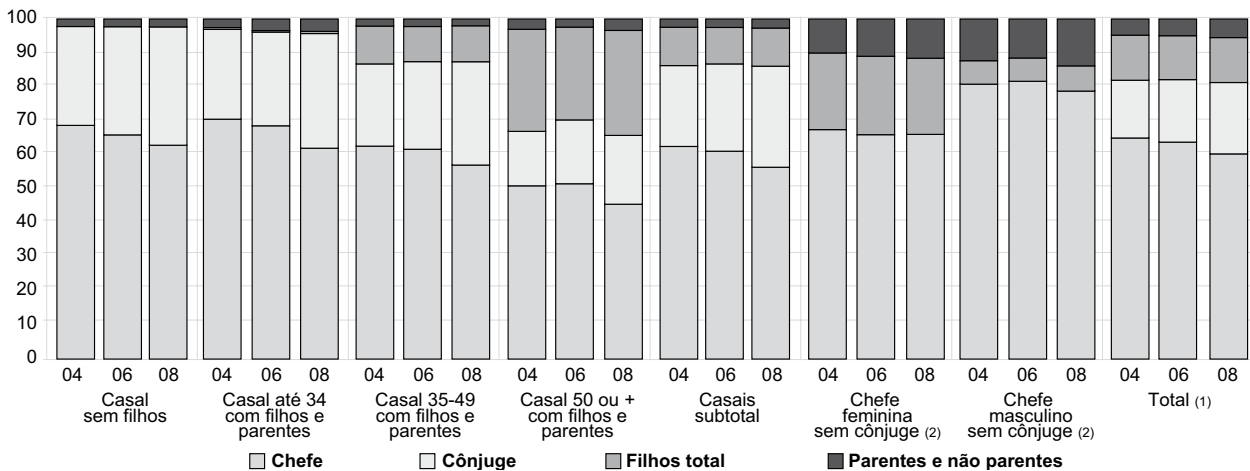
A participação na composição da renda familiar (Gráfico 5) é outro indicador utilizado para a análise da responsabilidade pela provisão familiar. Uma tendência comum a todos os tipos de arranjos nucleados pelo casal é o aumento proporcional da participação da mulher cônjuge na renda familiar. As cônjuges, que vêm participando crescentemente de atividades no mercado de trabalho, têm aumentado, no período, sua participação relativa na renda da família (23,8% em 2004; 29,7% em 2008), ao passo que a participação dos chefes masculinos — que permanece como a mais elevada — apresenta tendência de redução no mesmo período, ou seja, cai de 62,5% da renda domiciliar em 2004, para 56,4%



**Gráfico 4**  
Taxa específica de geração de renda (1) segundo posição na família  
Regiões metropolitanas brasileiras – 2004–2008

(%)

Fonte: IBGE – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios.  
Elaboração: Montali, L., NEPP/Unicamp.  
(1) Rendimentos de todas as fontes.



**Gráfico 5**  
Participação na massa da renda domiciliar segundo posição na família por tipologia de arranjos domiciliares – Regiões metropolitanas brasileiras – 2004–2008 (%)

Fonte: IBGE – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, 2004-2008.  
Elaboração: Montali, L., NEPP/Unicamp.  
(1) O total inclui outros arranjos domiciliares  
(2) Inclui chefes unipessoais e chefes com filhos e/ou parentes.

em 2008. A participação dos filhos é de 11% e a dos parentes, 2,5%. Nos arranjos nucleados pela chefe feminina sem cônjuge não ocorrem alterações significativas: as chefes são responsáveis pela maior parte de renda domiciliar; em 2008 respondem por 66%; os filhos por 22% da renda e os parentes por 11%.

Constata-se assim que as proporções da participação das cônjuges na composição da renda familiar são mais baixas do que sua participação entre os ocupados da família. Uma das explicações para esse fato é a predominância de inserções precárias desse componente (Gráfico 2 e Tabela 2). Considerando-se o total das famílias metropolitanas brasileiras, conforme já apontado nas análises anteriores, mais da metade das cônjuges ocupadas apresenta inserção sob vínculos contratuais precários. Os chefes masculinos apresentam-se em situação mais favorável, pois, dentre os ocupados, cerca de metade apresenta-se sob vinculações não precárias.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Alguns aspectos devem ser ressaltados nestas considerações finais. O primeiro deles é a constatação

de que não se alteram, no curto período de recuperação econômica sob análise, os padrões de inserção no mercado de trabalho, quando consideradas as posições na família, em comparação com os achados de pesquisa para o final dos anos 90 e início dos anos 2000. Esses padrões são marcados pelo pequeno crescimento econômico, pela precarização do trabalho e pelo elevado desemprego. As mudanças provocadas pela reestruturação produtiva nas formas de absorção pelo mercado de trabalho se mantêm vigentes no período analisado de recuperação da economia embora com a tendência de redução das vinculações precárias.

Os fatos a ressaltar são a continuidade do aumento da participação das mulheres, com destaque para as cônjuges, no mercado de trabalho e a tendência de recuperação da absorção de jovens pelo mercado de trabalho, o que se reflete na redução do desemprego dos filhos maiores de 18 anos.

O segundo aspecto se refere aos arranjos familiares de inserção no mercado que também não se alteram nesse período, mas evidenciam a continuidade das tendências observadas anteriormente, reforçando o partilhamento da responsabilidade pela manutenção da família entre os componentes, verificado em todos os tipos de arranjo domiciliar. Esta

constatação tende a evidenciar a queda do padrão do chefe provedor masculino nas famílias brasileiras diante da decrescente proporção de famílias mantidas apenas pelo trabalho ou pelo rendimento deste.

## REFERÊNCIAS

- BARRÈRE-MAURISSON, M. A. *La division familiale du travail: la vie en double*. Paris: Presses Universitaires de France, 1992.
- BALTAR, P. E. A.. Os salários na retomada da economia e do mercado de trabalho no Brasil: 2004-2007. In: BALTAR, P.; KLEIN, J.; SALLAS, C. (Org.). *Economia e trabalho*: Brasil e México. São Paulo: LTr, 2009. v. 7, p. 119-129.
- BRUSCHINI, M. C. Trabalho e gênero no Brasil nos últimos dez anos. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo; Rio de Janeiro: Fundação Carlos Chagas, v. 37, n. 132, p. 537-572. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cp/v37n132/a0337132.pdf>>. Acesso em: 06 abr. 2010.
- DEDECCA, C. S. O trabalho assalariado no capitalismo brasileiro atual. In: BALTAR, P.; KLEIN, J.; SALLAS, C. (Org.). *Economia e trabalho*: Brasil e México. São Paulo: LTr, 2009. v. 7, p. 130-150.
- HIRATA, H.; HUMPHREY, J. Estruturas familiares e sistema produtivo: famílias operárias na crise. *Tempo Social – Revista de Sociologia da USP*, São Paulo, USP, v. 4, n. 1/2, p. 111-131, 1994.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA E APLICADA. *A desigualdade no desemprego no Brasil metropolitano*. n. 29, 2009. Brasília: IPEA. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/003/00301009.jsp?ttCD\\_CHAVE=12153](http://www.ipea.gov.br/003/00301009.jsp?ttCD_CHAVE=12153)>. Acesso em: 6 abr. 2010.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios*, Rio de Janeiro: IBGE, 2004.
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Rio de Janeiro: IBGE, 2006.
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.
- LEONE, E. O perfil dos trabalhadores e trabalhadoras na economia informal. In: SEMINÁRIO TRIPARTITE – OIT. *A economia informal no Brasil*: políticas para facilitar a transição para a formalidade. Brasília, DF, maio de 2009.
- LOMBARDI, M. R. Anotações sobre desigualdades de gênero no mercado de trabalho. In: *SEMINÁRIO BRASILEIRO FRANÇA ECONOMIA SOLIDÁRIA*, 2009, Campinas, SP. [*Trabalho apresentado...*] Campinas, SP: Unicamp, ago. 2009. Disponível em: <<http://www.fcc.org.br/seminario/ecosol/MLombardiEcosol21ago2009.pdf>>. Acesso em: 06 abr. 2010.
- MONTAGNER, P. O desenvolvimento econômico e estrutura das ocupações: a situação brasileira entre 2003-2007. In: BALTAR, P.; KLEIN, J.; SALLAS, C. (Org.). *Economia e trabalho*: Brasil e México. São Paulo: LTr, 2009. v. 7, p. 82- 97.
- MONTALI, L. Família e trabalho na reestruturação produtiva: ausência de políticas de emprego e deterioração nas condições de vida. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo: ANPOCS, n. 42, fev. 2000.
- \_\_\_\_\_. Arranjos familiares e arranjos de inserção no mercado de trabalho nos anos 90. In: UNICEF. *Nuevas formas de familia*: perspectivas nacionales e internacionales. Montevideu: UNICEF/Universidad de la República, 2003. v. 1, p. 239-270.
- \_\_\_\_\_. Rearranjos familiares de inserção, precarização do trabalho e empobrecimento. *Revista Brasileira de Estudos de População*, Rio de Janeiro: ABEP, v. 21, n. 2, jul./dez. 2004.
- \_\_\_\_\_. *Precarização do trabalho e desemprego*: os impactos nos rearranjos familiares de inserção e nas condições de subsistência – 1985 a 2000. Campinas: NEPP/Unicamp, abr. 2005. (Relatório final de pesquisa apresentado ao CNPq).
- \_\_\_\_\_. Provedoras e co-provedoras: mulheres-cônjuge e mulheres-chefe de família sob a precarização do trabalho e desemprego. *Revista Brasileira de Estudos de População*, São Paulo, v. 23, n. 2, jul./dez. 2006.
- \_\_\_\_\_. Os impactos da precarização do trabalho e do desemprego sobre as famílias. In: BÓGUS, Lúcia M. M.; PASTERNAK, Suzana. (Org.). *Como anda São Paulo*. Brasília: Letra Capital Editora; Observatório das Metrópoles, 2009. v. 3, p. 175-202.
- MONTALI, L.; LOPES, G. Relações familiares e trabalho feminino na Região Metropolitana de São Paulo na década de 90. *Caderno CRH*, Salvador: UFBA, v. 1, n. 38, 2003.
- MONTALI, L.; TAVARES, M.. Famílias metropolitanas e arranjos familiares de inserção sob a precarização do trabalho. In: MENEZES, José E. X. de; CASTRO, Mary Garcia. (Org.). *Família, população, sexo e poder*: entre saberes e polêmicas. São Paulo: Paulinas, 2009. v. 1, p. 175-221. (Coleção família na sociedade contemporânea).
- SISTEMA PED: a mulher no mercado de trabalho metropolitano, mar. 2008. Disponível em: <[http://www.dieese.org.br/ped/metropolitana/ped\\_metropolitanaMulheres2008.pdf](http://www.dieese.org.br/ped/metropolitana/ped_metropolitanaMulheres2008.pdf)>. Acesso em: 6 abr. 2010.

Trabalho apresentado no XVII Encontro Nacional de Estudos Populacionais, ABEP, realizado em Caxambú (MG), Brasil, de 20 a 24 de setembro de 2010. Desenvolvido com apoio do CNPq, no Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Este artigo contou com a colaboração de Marcelo Tavares, estatístico do NEPP/Unicamp e Apoio Técnico do CNPq.

# Mercado de trabalho da RMS: duas décadas de transformações

Ângela Borges\*

\* Doutora em Ciências Sociais pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Professora do mestrado em Políticas Sociais e Cidadania da Universidade Católica do Salvador (UCSal); pesquisadora do Núcleo de Estudos do Trabalho da Universidade Católica do Salvador (UCSAL) e pesquisadora associada do Centro de Recursos Humanos da Universidade Federal da Bahia (CRH/UFBA).  
angelborges@uol.com.br

## Resumo

O artigo apresenta uma síntese das principais transformações ocorridas no mercado de trabalho da Região Metropolitana de Salvador (RMS) nas décadas de 1990 e 2000, a partir dos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). Ressalta as mudanças no perfil da oferta de força de trabalho, na capacidade de incorporação de trabalhadores, na estrutura ocupacional e nas desigualdades relacionadas com idade, sexo e escolaridade, destacando as principais continuidades e mudanças de tendência observadas entre as duas décadas analisadas.

**Palavras-chave:** Mercado de trabalho. PNAD. Desigualdades.

## Abstract

*This article presents a synthesis of the main transformations that took place in the labor market of the Metropolitan Region of Salvador (RMS), during the 1990 and 2000 decades, based on the data from the National Research by Domicile Sample (PNAD). It highlights the changes in the profile of the offer from the labor force, in the capacity of incorporation of workers, in the occupational structure and in the inequalities related to age, gender and schooling, calling attention to the principal continuities and changes of tendencies observed between these two decades.*

**Keywords:** Labor market. PNAD. Inequalities.

## INTRODUÇÃO

Os últimos 20 anos foram marcados por profundas mudanças na economia brasileira, as quais acompanharam, nem sempre no mesmo ritmo e na mesma cronologia, transformações socioeconômicas, políticas e ideológicas que vêm ocorrendo em todo o mundo, com profunda repercussão em todos os âmbitos da vida social, inclusive e especialmente na esfera do trabalho.

Neste texto, busca-se sintetizar as principais mudanças que tais transformações trouxeram para o mercado de trabalho da RMS, ressaltando as diferenças entre a década de 1990 e a primeira década do século XXI. Foram utilizados os dados da PNAD de 1992, 1999, 2002 e 2009, além de outros trabalhos da autora sobre o tema. Ao traçar o panorama do mercado de trabalho metropolitano nesse período, procura-se ressaltar tanto o que sugere a permanência ou reprodução de traços estruturais deste mercado como o que aponta para a emergência de novas características e de novas configurações.

As duas décadas estudadas foram precedidas por uma década de crise e hiperinflação com repercussão no mercado de trabalho regional, sobretudo sob a forma de perda de qualidade dos postos de trabalho e perdas salariais. Isso porque, depois da crise do início dos 80, o desemprego aberto foi mantido no patamar relativamente baixo que sempre marcou o mercado de trabalho brasileiro, caracterizado pelo fenômeno do desemprego oculto pelo trabalho precário ou por desalento.

Os anos 90 foram os de abertura da economia e reestruturação produtiva sob a hegemonia neoliberal, com impactos extremamente negativos para os trabalhadores, manifestos na perda maciça de empregos socialmente protegidos e de maior qualidade — com salários mais elevados, relativa estabilidade, benefícios e possibilidades de carreira — e na elevação do desemprego aberto e oculto. Houve ainda a precarização generalizada dos postos de trabalho remanescentes e dos vínculos empregatícios, fenômeno amplamente induzido pela flexibilização da regulação e dos contra-

tos de trabalho, pela terceirização generalizada e pelo enfraquecimento dos sindicatos. Já a década de 2000, particularmente a sua segunda metade, foi um período de recuperação da taxa de crescimento da economia brasileira, em que foram significativamente alterados os indicadores de desempenho do mercado de trabalho, com a expansão da ocupação em geral, a geração de postos de trabalho assalariados e a recomposição do poder de compra do salário mínimo.

Nas décadas consideradas também ocorreram mudanças na estrutura da população da RMS, fruto de uma transição demográfica que vem alterando o perfil do contingente em idade de trabalhar com reflexos sobre a população economicamente ativa, isto é, sobre a oferta efetiva de força de trabalho. Simultaneamente, mudanças importantes ocorreram em outros âmbitos com repercussão sobre o mercado de trabalho: mudou o perfil das famílias, que se tornaram menores e assumiram configurações variadas, crescendo mais rapidamente que o tradicional modelo de casal e filhos. Isso transformou a relação das famílias com o mercado de trabalho, em particular no que se refere ao trabalho de crianças e adolescentes. No plano sociocultural, nessas duas décadas também se consolidou a presença das mulheres no mercado de trabalho e ocorreu uma elevação significativa na escolaridade média da população.

## O MERCADO DE TRABALHO METROPOLITANO NO CONTEXTO ESTADUAL

O tamanho e as características do mercado de trabalho da RMS resultam das dimensões da sua população, da sua economia e do seu mercado e, ainda, dos lugares que essa região ocupa na economia nacional e na global, na hierarquia de cidades e nos fluxos de bens, de serviços e de força de trabalho. Terceira maior metrópole do país em população, a RMS é, simultaneamente, um centro urbano periférico — mas com forte integração com a economia do Sudeste e com *links* mais ou menos importantes com o mercado externo — e o centro dinâmico da economia estadual.

Metrópole num território que apresenta, historicamente, uma rede de cidades frágeis, com núcleos urbanos que não apresentam escalas populacional e econômica mínimas para sediar serviços mais complexos e sofisticados.

Salvador, não por acaso, durante muito tempo era chamada “a cidade da Bahia” e, como não poderia deixar de ser, apresenta o mercado de trabalho mais estruturado do estado, o qual se constituiu, naturalmente, em área de atração dos excedentes do interior. É também ponto de referência para o constante “ir e vir” que integra o modo de vida de contingentes numerosos de trabalhadores baianos, durante décadas forçados ao nomadismo, indispensável na estratégia de sobrevivência da família.

A RMS tem peso relativamente reduzido na oferta de mão de obra no estado — representava apenas 22,2% da População em Idade Ativa (PIA) baiana, em 1992 — e uma participação ainda menos significativa na ocupação total (19,1% no início do período). Nos anos 2000, a região metropolitana aumentou o peso na PIA (24,7%), na População Economicamente Ativa (PEA) e no conjunto dos ocupados do estado, no qual já representava 26,7% em 2009. Aumentou também o peso no mercado de trabalho metropolitano, no total de empregos existentes na Bahia (32,6% em 2009, quando era de 28,4% em 1992), mas caiu no total do emprego protegido (46,2% em 1992 para 43,9% em 2009).

Observe-se, no entanto, que neste caso — dos empregos ditos “formais” — ocorreu um aumento expressivo da participação da RMS no estoque de empregos da Bahia durante os anos 90 e início dos 2000, seguido de uma queda nesta participação no restante da década, como resultado da geração mais intensa de postos de trabalho com carteira assinada no interior do estado, movimento confirmado por Souza (2010), a partir dos dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS). Apesar desta queda, o segmento estruturado do mercado de tra-

balho metropolitano, embora reduzido diante da população economicamente ativa da região — 860 mil empregos protegidos para uma PEA de 2,1 milhões —, continua a se destacar quando comparado aos mercados de trabalho dos demais centros urbanos da Bahia e, apesar da sua evidente saturação, mantém o seu poder de atração sobre os trabalhadores de outras regiões do estado.

**Nos anos 2000, a região metropolitana aumentou o peso na PIA (24,71%), na População Economicamente Ativa (PEA) e no conjunto dos ocupados do estado**

### MUDANÇAS NO PERFIL DA OFERTA

Entre 1992 e 1999, o crescimento do conjunto da PIA (10 anos ou mais) não contribuiu para elevar a pressão da oferta sobre o mercado de trabalho regional, tendo sido inferior ao crescimento da PEA e dos ocupados. No entanto, quando observada a composição da PIA segundo os grupos de idade, percebe-se que, nesse período, o mercado de trabalho metropolitano foi pressionado pelas últimas gerações nascidas antes da queda da fecundidade, as quais atingiram a idade de trabalhar na década de 90 e formaram uma “onda jovem” que só se dissipou no final dos anos 2000.

Todavia, esse crescimento mais acentuado da população nas faixas etárias que marcam, para a maioria, o início da vida ativa, só se transformou em pressão sobre o mercado de trabalho da RMS porque aumentou, no mesmo período, a taxa de participação dos jovens de ambos os sexos e, também, das mulheres em todas as idades. Com efeito, os dados da PNAD mostram que a elevação da participação feminina foi tão expressiva que compensou o declínio das taxas masculinas a partir dos 25 anos e garantiu, assim como a expansão da PEA juvenil, a elevação da taxa de participação global de 55,3% em 1992 para 61,4% em 1999.

Em síntese, nos anos 1990, as decisões das famílias e dos indivíduos quanto à participação na atividade produtiva somaram-se à “onda jovem”

para pressionar o mercado de trabalho regional: o crescimento absoluto da PEA nesse período correspondeu a 30,4%, contra apenas 17,4% da PIA, respondendo as mulheres por nada menos que 2/3 deste resultado.

Nos anos 2000 foi mantido esse comportamento ascendente da taxa de atividade que alcançou 67,5% em 2009 — mais de 12 pontos percentuais acima do patamar de 1992 —, como reflexo de mudanças na estrutura etária que levaram à redução de 12,6% em 1992 para 8,2%, no final do período considerado, do peso de crianças, adolescentes e jovens na população metropolitana e ao aumento dos contingentes de adultos, cujas taxas de atividade são naturalmente mais elevadas. Com isso, a PEA voltou a apresentar um crescimento superior ao da PIA, configurando a continuidade da pressão sobre o mercado de trabalho observada na década anterior. Trata-se de um efeito esperado da transição demográfica, processo que, no caso brasileiro, resultará, nas próximas três décadas, em expressivo aumento da participação dos adultos na população, antes que ocorra o aumento do peso dos velhos, levando à redução da taxa de dependência (ALVES et al, 2010).

Além dessas mudanças na estrutura etária, nos anos 2000, o comportamento da PEA continuou fortemente influenciado pela contínua elevação das taxas de participação feminina. Nas duas décadas consideradas, esta taxa subiu 18 pontos percentuais enquanto a taxa de participação masculina subiu 6,1. A participação das mulheres na PEA metropolitana subiu de 41,4% em 1992 para 49,1% em 2009, aproximando-se, pela primeira vez, dos 50%.

## TRABALHADORES MAIS ESCOLARIZADOS

Outra mudança importante no perfil da população em idade de trabalhar diz respeito à escolaridade. Desde os anos 1980 e, com maior intensidade, nos

anos 1990, ocorreu em todo o país, mais claramente nas áreas urbanas e metropolitanas, uma elevação do número médio de anos de estudo da população. Tal mudança foi resultado da quase universalização

do ensino básico e da significativa ampliação do número de vagas no ensino médio e no ensino superior, beneficiando, sobretudo, as gerações mais novas.

Conquanto ainda muito distante do patamar desejado, seja quantitativa-mente, seja qualitativamente, também na RMS foi registrada menor proporção da PIA “sem instrução” e com até sete anos de estudo (ou seja, a que não alcançou o diploma do ciclo básico), enquanto houve aumento da proporção dos que continuaram os estudos e já tinham obtido o diploma do ensino médio ou o de nível superior.

Nos anos 2000, essa tendência foi aprofundada. A parcela da PIA sem instrução e com até três anos de estudo registrou redução absoluta, e a proporção dos que têm apenas entre quatro e dez anos de estudo caiu. Enquanto isso, aumentaram, continuamente, os contingentes dos que concluíram o ensino médio e daqueles que alcançam a universidade, os quais somavam 41,4% da PIA metropolitana em 2009. Tais ganhos de escolaridade tiveram reflexos imediatos na PEA, na qual a sobre-representação dos mais escolarizados continuou a aumentar e alcançou, em 2009, 51,8% deste agregado. Entre 2002 e 2009, os trabalhadores com ensino médio ou mais representavam nada menos do que 96% do incremento da PEA da RMS, refletindo a vantagem relativa destes trabalhadores sobre aqueles com menor escolaridade, embora estes últimos ainda representassem, no final do período, quase a metade da PEA metropolitana, um percentual extremamente elevado se consideradas as atuais exigências dos empregadores.

Se, do ponto de vista dos direitos sociais, o aumento da escolaridade da população ocorrido nos últimos 20 anos revela-se ainda muito limitado, da perspectiva do mercado de trabalho ele já contri-

### **Entre 2002 e 2009, os trabalhadores com ensino médio ou mais representavam nada menos do que 96% do incremento da PEA da RMS**

buiu para mudanças no perfil e no padrão de incorporação de mão de obra que acompanham a atual reestruturação produtiva.

Com efeito, a participação dos ocupados, entre os trabalhadores que tinham escolaridade igual ou superior ao ensino médio completo — que desde 1992 já era mais de 10 pontos percentuais superior ao que o seu peso na PIA —, no intervalo de 17 anos saltou de 32,1% para 52,8% da ocupação total. A ampliação dos contingentes mais escolarizados na oferta de força de trabalho contribuiu, portanto, para que o mercado de trabalho regional — no seu conjunto, e não apenas no segmento organizado da economia — se tornasse mais seletivo, reduzindo as chances de incorporação daqueles que não atingiram, pelo menos, o patamar de 11 anos completos de estudo (ensino médio). Por outro lado, dentre os que superaram este nível, o mercado claramente discrimina aqueles que não completaram os estudos, isto é, não conquistaram o diploma de ensino médio ou o de nível superior.

### **OS NÍVEIS DE OCUPAÇÃO E DE DESOCUPAÇÃO: A SUBUTILIZAÇÃO ESTRUTURAL**

Um traço estrutural do mercado de trabalho metropolitano são as elevadas taxas de desemprego aberto e oculto que ostenta, entre as maiores do país. Este traço decorre do perfil da economia da RMS, que sempre foi incapaz de utilizar produtivamente a população disponível para trabalhar, mantendo uma parte expressiva desta em situação de desemprego oculto, pelo trabalho precário ou por inatividade ou em desemprego aberto.

Nos anos 1990, o mercado de trabalho da RMS respondeu à expansão da oferta de força de trabalho e à elevação da sua escolaridade média com o aumento da subutilização desta capacidade, traduzida sobretudo na elevação exponencial das taxas de desemprego de todos os grupos etários e de ambos os sexos. O patamar atingido por essas taxas na década, além de posicionar a RMS como a região metropoli-

tana campeã do desemprego, mudou de qualidade a histórica subutilização de mão de obra na economia metropolitana: cada vez menos ela pode ser escamoteada por uma inserção precária e mal remunerada que configurava a “Bahia de Todos os Pobres” do período de expansão industrial, que vai dos anos 1950 até meados dos anos 1980 (SOUZA; FARIA, 1980).

Assim, com as transformações da década de 90, mesmo ampliando os contingentes forçados a recorrer a formas de inserção precárias para sobreviver, o mercado de trabalho da RMS explicitou os seus limites de incorporação — sob qualquer forma — ao jogar quase 1/5 dos trabalhadores disponíveis na situação de desemprego (19,2% em 1999, segundo a PNAD) e reduzir o percentual de inativos de 44,5% em 1992 para 38,6% em 1999.

Embora as mudanças na estrutura etária tenham contribuído para a redução da parcela de inativos, essa redução parece traduzir, antes de mais nada, a gravidade da crise que se abateu sobre os que vivem do trabalho. Ao tempo em que pressionou a entrada no mercado de trabalho de segmentos da população que compõem a chamada “força de trabalho secundária” — mulheres e jovens —, até mesmo naqueles estratos sociais para os quais, no passado, era colocada a alternativa de permanecerem inativos, reduziu e precarizou as possibilidades de incorporação de todos.

Se o comportamento da PIA e da PEA nos anos 2000 seguiu as tendências registradas na década anterior, aprofundando-as, no caso dos níveis de ocupação e de desocupação observou-se uma reversão de tendências: o mercado de trabalho recuperou-se rapidamente (principalmente a partir de 2004) com um incremento de 35% na ocupação total entre 2002 e 2009, superior, portanto, aos 26,8% da PEA. A mudança foi marcante e tem como principal indicador a queda significativa da taxa de desemprego — de 19,2% para 14,1% no período — e a redução absoluta, a primeira desde os anos 90, do estoque de desempregados.

Este comportamento das taxas de ocupação e de desocupação, no entanto, ainda não foi capaz



de recuperar as condições de funcionamento do mercado de trabalho metropolitano do início dos anos 90, quando ainda não se manifestavam em sua plenitude os efeitos mais negativos da crise e da reestruturação produtiva iniciada, na RMS, nos últimos anos da década de 80, com a reestruturação da indústria petroquímica de Camaçari. Desse modo, a taxa de desemprego de 2009 ainda estava 2,4 pontos percentuais acima do patamar de 1992 (11,8%) e o contingente de desempregados permanecia superior a 300 mil trabalhadores, cerca de um desempregado para cada seis ocupados (era de 7,7% em 1992).

Há que se ressaltar mais um aspecto no que tange à capacidade de incorporação da força de trabalho pelo mercado de trabalho metropolitano nos anos 1990. Embora essas transformações tenham afetado negativamente a maioria dos trabalhadores, os seus efeitos não foram neutros, pois alguns segmentos foram mais duramente atingidos que outros, como mostram as taxas específicas de desemprego.

Esse indicador, que traduz o grau de exposição dos trabalhadores ao principal risco do mercado de trabalho, permite identificar os segmentos em situação mais desvantajosa na RMS, assim como aqueles mais diretamente atingidos pelas transformações aludidas.

No primeiro caso, o patamar das taxas de desemprego específicas por idade, sexo e escolaridade mostra que, nos anos 90, as crianças, os adolescentes e os jovens com até 24 anos de idade encontravam-se muito mais expostos ao desemprego do que os adultos em qualquer idade. Assim, as taxas dos grupos etários de 10 a 17 anos e de 18 a 24 anos correspondiam ao dobro da taxa do grupo etário formado por pessoas entre 25 e 39 anos e ao triplo ou mais das taxas do grupo de pessoas com mais de 40 anos. Além disso, já elevadíssimas no início dos anos 1990, as taxas de desemprego de adolescentes e jovens tornaram-se ainda mais explosivas no fi-

nal da década (36,9% entre crianças e adolescentes e 26,1% entre os jovens em 1999) constituindo-se, certamente, num dos principais ingredientes da agudização da violência urbana a partir de então.

**Nos anos 90, as crianças, os adolescentes e os jovens com até 24 anos de idade encontravam-se muito mais expostos ao desemprego do que os adultos em qualquer idade**

Em consequência, embora a PEA de 10 a 17 anos tenha registrado incremento de 63,6% entre 1992 e 1999, o número de crianças e adolescentes ocupados sofreu redução absoluta. Já entre os jovens de 18 a 24 anos,

o incremento da ocupação foi de 26,7%, inferior ao incremento da PEA juvenil (44,4%), porém superior à expansão do conjunto dos ocupados (19,3%). Ou seja, na década de 90, os elementos extraeconômicos parecem ter agido no sentido de expulsar as crianças do mercado de trabalho metropolitano, enquanto, no que tange aos jovens, dois movimentos opostos foram reforçados: o de repulsão (os jovens de 18 a 24 anos representaram 37,2% do incremento dos desempregados no período) e o de atração (eles ficaram com 26,1% dos novos postos de trabalho).

Na recuperação dos anos 2000, as desigualdades entre crianças, adolescentes e jovens e os adultos e velhos aumentaram, ao invés de diminuir. A queda da taxa de desemprego dos jovens foi inferior à dos adultos, o que apenas confirma a posição de desvantagem desse grupo etário no mercado de trabalho e a importância atribuída à experiência (BORGES, 2009). Ao final do período, apesar da redução do peso das crianças, adolescentes e jovens na população, estes segmentos ainda representavam 62% do total de desempregados da RMS, sendo que 52,3% correspondiam a jovens entre 18 e 29 anos, indicando a necessidade de políticas públicas específicas para este grupo etário.

Entretanto, o aumento da participação dos adultos entre os desempregados durante a recuperação dos anos 2000 parece derivar principalmente das mudanças na estrutura etária anteriormente referidas, apontando para a emergência de um novo padrão de desemprego no mercado de trabalho

metropolitano, o qual deverá perdurar nas próximas décadas e ter impactos mais negativos sobre as famílias do que o desemprego dos jovens.

As taxas de desemprego das mulheres são superiores às dos homens em todas as idades, embora as diferenças entre os sexos sejam bem menos marcantes do que aquelas ditadas pela idade. Em 1999, o desemprego masculino situava-se no patamar de 17,0% e o feminino em 21,7% da PEA. Dez anos depois, o desemprego havia caído para homens e mulheres de todas as idades, mas as desigualdades entre eles foram ampliadas: em 2009, a taxa masculina estava em 10% e a feminina em 18,3%.

O incremento do desemprego feminino, ao que tudo indica, está sendo determinado principalmente pelo esgotamento da capacidade de incorporação de mão de obra do mercado de trabalho regional, dado que, entre 1992 e 2009, elas encontraram mais oportunidades de inserção do que os homens, ficando com 53,3% do incremento da ocupação no período. Ou seja, o comportamento das taxas de atividade, de ocupação e de desemprego das mulheres sugere que valores e normas estejam influenciando mais sobre a inserção feminina no mercado.

Além da idade e do gênero, a escolaridade é outra variável fundamental na determinação das taxas de desemprego: tanto no início como no final do período considerado, são mais elevadas nas classes intermediárias — correspondentes ao ciclo básico/ensino médio incompleto —, um pouco mais baixas nas classes com pouca ou nenhuma instrução e muito mais baixas entre os que conquistaram graus mais elevados de escolaridade. A taxa de desemprego dos que têm nível superior (classe de 15 anos ou mais de estudo) mostrava-se muito inferior (menos de um terço) à taxa média, em 1999. Essa redução das taxas de desemprego, associada ao aumento da escolaridade, revela a importância da educação formal e, mais especificamente, o valor atribuído pelo mercado aos diplomas que ela forne-

ce, os quais se constituem cada vez mais em um dos primeiros critérios adotados pelos empregadores na seleção de pessoal.

A taxa de desemprego dos “sem instrução/menos de um ano de estudo”, inferior às de quase todos os grupos mais escolarizados, sugere a manutenção de algum espaço para trabalhadores com esse perfil no mercado de trabalho metropolitano (provavelmente trabalhadores com experiência), mas certamente traduz, também, a inserção precária de segmentos que não podem “dar-se ao luxo” de ficar em situação de desemprego aberto ou de permanecer inativos.

Tanto o comportamento das taxas de desemprego como a composição dos grandes agregados segundo essa variável refletem, a um só tempo, mudanças no perfil da oferta potencial (a escolaridade da PIA) e na demanda (as exigências dos empregadores).

Em 1992, os que não tinham, pelo menos, o diploma de nível médio representavam 78,5% da PIA e 78% dos desempregados, mas apenas 68,4% dos ocupados, o que mostra que a dificuldade de inserção no mercado de trabalho das pessoas com este nível de escolaridade estava estabelecida antes do aprofundamento das mudanças que marcaram a década de 90. Observe-se, porém, que os trabalhadores mais escolarizados estão sobre-representados também entre os desocupados — no período considerado, essa proporção salta de 22,5% em 1992 para 46,1% em 2009 —, deixando claro que os diplomas, especialmente o do ensino médio, não são mais capazes de assegurar, como no passado, o acesso a um posto de trabalho.

Considerando-se a acelerada expansão do número de estudantes de 3º grau na RMS, parece acertado prever para os próximos anos novos saltos na taxa de desemprego dos diplomados, que subiu de 1,4% em 1992 para 6,0% em 2009, e o aumento da sua participação no contingente desempregado.

**Os diplomas, especialmente o do ensino médio, não são mais capazes de assegurar, como no passado, o acesso a um posto de trabalho**

Finalmente vale salientar que o fato de aproximadamente 42% dos desempregados da RMS em 2009 ter ensino médio completo contraria a afirmação de que a baixa escolaridade da população é o principal fator explicativo do elevado e persistente desemprego no mercado de trabalho metropolitano, o qual certamente está mais associado ao perfil da economia regional e à sua inserção nas divisões inter-regional e internacional do trabalho, as quais colocam barreiras à incorporação da oferta de mão de obra da região e, especialmente, à criação de postos de trabalho de qualidade que corresponda às expectativas dos mais escolarizados.

### **MUDANÇAS NA ESTRUTURA SETORIAL DA OCUPAÇÃO**

A análise das mudanças na estrutura setorial da ocupação durante as décadas de 1990 e 2000, a partir dos dados da PNAD, é caracterizada pela mudança na classificação das atividades, o que dificulta a comparação direta das informações. Por isso, neste ponto da análise, os dados das duas décadas serão verificados separadamente.

A distribuição setorial da ocupação na RMS foi visivelmente alterada nos anos 1990, refletindo a reestruturação produtiva e os seus efeitos desiguais sobre as economias metropolitanas do país. Desse modo, a exemplo do que ocorreu nas demais metrópoles brasileiras, o peso das atividades industriais na estrutura ocupacional da RMS sofreu redução acentuada no período, ao tempo em que cresceu a importância absoluta e relativa das atividades terciárias na incorporação da força de trabalho. Do mesmo modo, como nas outras regiões, acentua-se, na RMS, o caráter residual assumido pelas atividades agrícolas no conjunto da ocupação.

Mas, obviamente, foi distinto o ponto de partida de cada região neste processo de terciarização da ocupação, assim como a intensidade desse movimento. No início da década, Salvador já se destacava como a região metropolitana com menor pro-

porção de ocupados na indústria de transformação — apenas 10,1% em 1992 — e posicionava-se em penúltimo lugar, à frente apenas de Recife, quanto à capacidade de geração de postos de trabalho no conjunto de atividades do secundário. Foi, portanto, com um mercado de trabalho fortemente centrado nas atividades de Serviços — aí incluídas as do Comércio — que a RMS enfrentou as rápidas e intensas transformações dos anos 1990.

Essa característica do mercado de trabalho regional está associada ao perfil da indústria de transformação aqui implantada, mas é importante ressaltar que, em 1992, ela já tinha sido acentuada pelo processo de reestruturação da indústria petroquímica regional, precocemente iniciado nos últimos anos da década de 80. A radicalidade desse processo explica por que, apesar do reduzido contingente de ocupados na indústria de transformação, o mercado de trabalho da RMS foi um dos que registraram maior queda na participação dessa atividade no conjunto da ocupação.

Com o declínio do número de postos de trabalho gerados pelas atividades produtoras de bens, o terciário apresentou-se como a principal alternativa de incorporação de novos trabalhadores ao mercado de trabalho e de reinserção dos expulsos das atividades do secundário. A participação destas atividades no conjunto dos ocupados evoluiu de 74,5% para 79,6% entre 1992 e 1999.

Os dados sobre a composição do emprego no terciário mostram que os contingentes mais expressivos encontravam-se, tanto no início como no fim da década de 1990, no setor de Prestação de Serviços e no Comércio, seguindo-se os serviços classificados no ramo Social (Educação, Saúde etc) e, em menor medida, os ligados à produção, como os Serviços Auxiliares da Atividade Econômica.

Os serviços classificados na rubrica Social constituem um segmento do terciário cuja expansão costuma ser avaliada como positiva, mormente quando resulta da ampliação da ocupação nas atividades de Educação, Saúde e Segurança. Trata-se de atividades que têm o volume e a qualidade da ocupação

fortemente influenciados pelo caráter do estado e pelo grau que os cidadãos de cada região lograram conquistar em direitos sociais básicos como acesso à educação, atenção à saúde e segurança.

Na década de 2000 foi mantida a tendência à redução do peso da indústria de transformação na estrutura ocupacional da RMS. Em 2009, neste ramo, foram en-

contrados apenas 8,9% dos ocupados, percentual inferior ao da construção civil (9,8%). As atividades do terciário continuaram ampliando a sua importância no mercado de trabalho metropolitano, tendo respondido por 81,6% do incremento da ocupação e alcançado uma participação no total de ocupados de 79,3% em 2009, como resultado, sobretudo, do crescimento do número de ocupados no setor de Comércio e Reparação e no segmento Outras Atividades.

As atividades do Comércio, como sabido, não se destacam pela geração expressiva de empregos bem remunerados e de qualidade, concentrando, pelo contrário, postos de trabalho informal ou pequenos e médios negócios, os quais tendem a remunerar mal, mesmo no caso dos empregados contratados formalmente. Já o setor de Serviços Auxiliares da Atividade Econômica — na classificação dos anos 90 — e o segmento Outras Atividades, pela classificação da PNAD 2000, incluem tanto atividades tradicionais e de baixa produtividade — mas imprescindíveis ao funcionamento da economia e, inclusive, dos seus segmentos mais dinâmicos —, quanto as que surgem e se expandem na esteira da terceira revolução tecnológica e que incluem os modernos serviços de informação. A expansão da ocupação nesses serviços, observada nas duas décadas, pode, desse modo, resultar em impactos bastantes heterogêneos sobre o mercado de trabalho, sobretudo no que se refere ao perfil dos postos de trabalho criados.

Os dados sugerem que o aumento do percentual de ocupados em Serviços não esteve diretamente relacionado com a expansão daquelas atividades

consideradas mais nobres. Pelo contrário, a expansão desse contingente de ocupados parece refletir, antes, o processo de terceirização, o qual, pelas características que assumiu no Brasil, está muito mais

associado à precarização do trabalho em atividades preexistentes, sendo proporcionalmente pouco expressiva a parcela dos contratos intrafirmas (e dos trabalhado-

res neles envolvidos) associados aos serviços mais sofisticados (DRUCK; BORGES, 2002).

Finalmente, é curioso observar que, nos anos 2000, apesar da expansão das políticas sociais e dos sistemas públicos de educação e de saúde, as atividades catalogadas nos Serviços Sociais reduziram, ao invés de aumentar, a sua participação no estoque de ocupados da RMS, e a Administração Pública, outro ramo onde estão classificados os trabalhadores desses serviços, mantém estável a sua participação. Isso sugere um processo de racionalização destes serviços, inclusive com a introdução de novas tecnologias — em especial a informática —, mas não deve ser descartada a hipótese de subdimensionamento de pessoal. Essa redução/estagnação do peso das atividades mais qualificadas do terciário constitui-se em um dos fatores mais importantes para a explicação do perfil das ocupações geradas no período estudado, como será discutido mais à frente.

## **A SEGMENTAÇÃO SETOR PÚBLICO X SETOR PRIVADO**

Além da estrutura setorial da ocupação, outra dimensão importante na caracterização da demanda por mão de obra da economia metropolitana remete à segmentação deste mercado em dois grandes setores de emprego: o setor público, nas três esferas de governo, e o setor privado.

Isso porque o mercado de trabalho da RMS destaca-se historicamente por uma proporção relativamente elevada de empregos públicos no conjunto

dos empregos existentes, um traço que resulta mais da baixa capacidade de geração de postos de trabalho do setor privado da economia metropolitana do que de um superdimensionamento do número de empregados do setor público nas três esferas de governo. No período analisado, a importância do setor público como empregador registrou um movimento decrescente, de 26,3% em 1992 para 17,2% em 2009. Na década de 90, esta queda resultou do ajuste neoliberal que destruiu boa parte dos melhores empregos da região com as privatizações, aposentadorias precoces, planos de demissão voluntária ou, simplesmente, com a demissão de trabalhadores sem estabilidade no emprego (BORGES, 2004). Nos anos 2000, entretanto, ocorreu uma queda da participação do setor público no estoque de empregos da RMS, apesar do aumento significativo do número de concursos públicos, o que parece ter resultado da mais vigorosa criação de novos postos de trabalho no setor privado.

Um traço a destacar é a expressiva diferença entre os empregos dos dois setores no que se refere à escolaridade dos empregados. Acompanhando o crescimento da população escolarizada e as crescentes exigências de qualificação dos novos sistemas produtivos e dos serviços, em ambos os setores cresceu bastante a proporção de empregados com ensino médio completo e com diploma universitário, mas o setor público segue como um espaço de concentração desses trabalhadores com escolaridade mais elevada. Assim, em 2009, enquanto 87,8% dos empregados deste setor tinham o ensino médio completo ou mais, no setor privado este percentual não ultrapassava 58,7%. Além disso, no mesmo ano, na RMS, 43,8% do total de empregados com diploma universitário trabalhava no setor público, embora este setor respondesse por apenas 17,2% dos empregos existentes naquele ano.

Ou seja, nesta região, o setor privado abre relativamente pouco espaço para profissionais com

formação universitária, deixando como principal alternativa para estes trabalhadores a disputa de uma vaga no setor público. Obviamente, à medida que aumentam os contingentes de diplomados, o setor privado tenderá a absorvê-los, não necessariamente em novos postos de trabalho com exigências crescentes de qualificação, mas, provavelmente, cada vez mais nos mesmos empregos que vinham sendo ocupados por trabalhadores com menor escolaridade.

**Nos anos 2000, entretanto, ocorreu uma queda da participação do setor público no estoque de empregos da RMS, apesar do aumento significativo do número de concursos públicos**

## AS FORMAS DE INCORPORAÇÃO

Além dos aspectos anteriormente tratados, para a análise das transformações no mercado de trabalho metropolitano é imprescindível observar os dados sobre a posição na ocupação porque são eles que melhor traduzem como está estruturado o mercado, as formas pelas quais incorpora os trabalhadores, além de fornecer indicações importantes sobre a qualidade dos postos de trabalho existentes. Essa dimensão da análise do mercado de trabalho tornou-se ainda mais relevante no período estudado, porque exatamente nela ocorreram mudanças destacadas e são encontradas as principais diferenças entre as duas décadas trabalhadas.

Em primeiro lugar, quando se analisa, à luz desses dados, o mercado de trabalho metropolitano, observa-se que, juntamente com o elevado desemprego, ele se caracteriza por apresentar uma reduzida parcela de ocupados no seu núcleo estruturado. Este é um traço do mercado de trabalho brasileiro que se acentua na RMS, diferentemente do que ocorre em outros mercados de trabalho metropolitanos que destoam da média nacional exatamente por apresentar um grau de estruturação mais elevado.

Na década de 90, na RMS, a proporção de ocupados em empregos com carteira de trabalho assinada (celetistas) declinou de 42,4% em 1992 para

ínfimos 33,8% em 1999, correspondendo a uma redução de 20,3%, o pior resultado desse indicador de estruturação do mercado de trabalho entre todas as regiões metropolitanas, segundo a PNAD. Observe-se, no entanto, que nesse mesmo período ocorreu uma expansão extraordinária no número de postos de trabalho ocupados por funcionários públicos no mercado de trabalho regional, compensando a destruição dos empregos com carteira assinada.

Por essa razão, apesar da drástica redução no contingente de empregados celetistas, no final da década de 90 a PNAD registrou um saldo positivo do emprego formal na RMS, embora absolutamente insuficiente para sustentar a participação dessa forma de inserção no conjunto dos ocupados.

Em síntese, entre 1992 e 1999, o núcleo estruturado do mercado de trabalho formado pelos que tinham emprego protegido (celetistas e funcionários públicos) reduziu sua participação no total de ocupados da RMS de 49,1% para apenas 42,0%.

A contrapartida dessa contração do espaço nodal do mercado de trabalho metropolitano foi, obviamente, o aumento do contingente de ocupados cuja inserção distancia-se — em graus variados — do formato do emprego protegido. Esse contingente “fora do núcleo”, que integra o segmento não estruturado do mercado de trabalho metropolitano, é marcado por uma forte heterogeneidade, tanto em termos da qualidade dos postos de trabalho — nele estão incluídos desde os profissionais liberais mais bem sucedidos até os empregados e biscateiros mais precarizados —, quanto no que diz respeito ao papel que desempenham no processo de acumulação.

Assim, tal como aqui definido, no segmento não estruturado estão consultores especializados de diversas áreas, prestadores de serviços e assalariados precários da cascata de terceirização, todos eles integrando as velhas e novas formas de flexibilização da compra de força de trabalho pelo capital.

**Ocorreu uma expansão extraordinária no número de postos de trabalho ocupados por funcionários públicos no mercado de trabalho regional, compensando a destruição dos empregos com carteira assinada**

Estão ainda os trabalhadores por conta própria, os não remunerados e os trabalhadores domésticos que vendem seus serviços/produtos para famílias e para o público em geral. Este último subconjunto

atende tanto às necessidades do consumo sofisticado e personalizado das camadas minoritárias de mais alta renda, quanto a uma parte importante do consumo da maioria dos trabalhadores da RMS, viabilizando as estratégias de sobrevivência

dos excluídos do núcleo, centradas na produção e venda de bens e serviços “de pobres para pobres”.

Além das formas de inserção já referidas, destaque-se ainda a posição de empregador, a qual, apesar de pouco representativa no conjunto da ocupação, registrou o maior incremento do período 1992/1999. Apesar da dificuldade de distinguir os empregadores que integram o núcleo estruturado daqueles que se encontram fora dele, os indicadores disponíveis sugerem que, na RMS, a maior parte dos ocupados nessa categoria está no segmento não estruturado.

Cabe observar que, no mercado de trabalho da RMS, nos anos 1990, apesar do elevado desemprego provocado pela contração do núcleo, não se observou um aumento expressivo da proporção de ocupados por conta própria, tal como ocorrido em outros mercados de trabalho metropolitanos neste período<sup>1</sup>. Pelo contrário, na metrópole baiana o crescimento dessa forma de inserção foi bastante tímido, redundando na manutenção da sua participação relativa na ocupação total (22,9%).

Numa década em que o segmento estruturado do mercado de trabalho revelou-se absolutamente incapaz de manter no mesmo patamar o grau de mobilização da força de trabalho historicamente observado, a redução da capacidade do trabalho

<sup>1</sup> O percentual de trabalhadores por conta própria cresceu expressivamente em Curitiba, Recife, Porto Alegre e São Paulo, declinou em Fortaleza e em Belo Horizonte.

por conta própria — derradeira alternativa dos desempregados e válvula de escape para os que não conseguem emprego — certamente contribui para explicar a performance altamente negativa do mercado de trabalho da RMS nos anos 1990, revelada nos indicadores sobre o desemprego, já referidos.

Nos anos 2000 e, particularmente a partir de 2004, a recuperação da economia brasileira veio acompanhada de mudanças importantes no mercado de trabalho, com destaque para a recuperação dos postos de trabalho com carteira assinada, que levou à ampliação do peso relativo do núcleo estruturado no mercado de trabalho metropolitano (de 41,2% em 2002 para 45,6% em 2009), mas foi insuficiente para voltar ao patamar de 1992. Apesar disso, e de ser uma tendência ainda não consolidada — porque o dinamismo recente da economia brasileira ainda é fortemente dependente do dinamismo da economia mundial e, em especial, da demanda por *commodities*, principal item das exportações do país e da entrada e divisas —, o fato é que tal expansão do emprego com carteira assinada contrariou as expectativas formadas durante os anos 1990. De certo modo, veio reafirmar a importância do emprego padrão como referência para pensar a relação trabalho e desenvolvimento social, ainda que, como será mostrado, os empregos gerados nos anos 2000 estejam mais próximos do padrão pobre e precário que sempre marcou os postos menos qualificados do núcleo do mercado de trabalho no Brasil.

Além da vigorosa recuperação do emprego com carteira assinada<sup>2</sup>, chama a atenção a redução da proporção de empregos sem carteira (de 16,7% para 15,4%), os quais, no entanto, aumentaram em termos absolutos, numa indicação da reprodução da precariedade mais extrema apesar da formalização crescente, reafirmada também pela estabilização em 10% da proporção de trabalhadores domésticos no conjunto de ocupados da RMS.

Finalmente, não se confirmaram as teses neoliberais que, nos anos 90, colocaram o empreende-

dorismo como a principal alternativa para a incorporação de trabalhadores e para o enfrentamento do desemprego. Apesar do crescente dinamismo da economia e do aumento da renda dos segmentos mais empobrecidos, os percentuais de ocupados nas categorias Conta Própria e Empregadores caíram entre 2002 e 2009 (respectivamente de 24,4% para 22,7% e de 3,9% para 3,7%). Tal comportamento dos empregados por conta própria — núcleo do segmento não estruturado do mercado de trabalho metropolitano — é, no entanto, coerente com o conhecimento já produzido sobre este espaço do mercado de trabalho. O chamado mercado de trabalho informal, historicamente presente na região, ao longo do processo de industrialização foi progressivamente constituindo-se num espaço subordinado às atividades do núcleo. Estas lhe estabelecem os limites, as chances de expansão, os níveis de remuneração possíveis e o lugar que devem ocupar no processo de acumulação: estratégia de rebaixamento dos custos de reprodução da força de trabalho; espaço depositário da reserva e dos excedentes de mão de obra; e, quando necessário, espaço para a realização — a baixíssimo custo — de partes da produção de bens e serviços do núcleo dinâmico.

Com a expansão do crédito e do consumo de massa e com o simultâneo redirecionamento do setor produtivo e das grandes cadeias varejistas para o mercado formado pelas “classes C e D”, a recuperação dos anos 2000 parece reafirmar esse caráter subordinado das atividades informais de produção e de comercialização. Estas só encontram espaço no mercado constituído pelos pobres enquanto este mercado não atinge a escala necessária para atrair as empresas do núcleo capitalista.

## OS NÍVEIS DE REMUNERAÇÃO

Os indicadores sobre os rendimentos dos ocupados apontam diferenças e semelhanças entre as duas décadas estudadas. A diferença mais marcante refere-se à recuperação dos rendimentos dos tra-

<sup>2</sup> Interrompida em 2009 em consequência das turbulências geradas pela crise global em 2008, mas retomada em 2010.

balhadores com salários em torno do salário mínimo e daqueles cuja remuneração tende a acompanhar de perto a evolução deste salário de referência.

Nos anos 1990, o salário mínimo atingiu os níveis mais baixos da série histórica, como resultado de uma política macroeconômica e de ajuste fiscal que fez dos baixos salários uma âncora para a estabilidade monetária e uma estratégia espúria para buscar a inserção competitiva do país na economia globalizada. Somente a partir

de 2003 a adoção de uma política para assegurar ganhos reais de salário mínimo beneficiou os segmentos mais mal remunerados dos ocupados, os quais sempre constituíram maioria no mercado de trabalho da RMS.

A mudança que se aprofunda nas duas décadas diz respeito ao achatamento do leque salarial. Na década de 1990, o achatamento atingiu sobretudo os assalariados do núcleo estruturado, com a destruição maciça dos empregos com remuneração nas classes acima de cinco salários mínimos. No conjunto dos ocupados, ainda ocorreu um aumento da participação dos que ganhavam entre dez e 20 salários mínimos e mais de 20 salários mínimos. Nos anos 2000, porém, a recuperação do mercado de trabalho e os ganhos reais do salário mínimo vieram acompanhados de uma elevação dos contingentes que ganhavam entre meio e dois salários mínimos — os quais elevaram a sua participação de 68,3% para 75% — e de uma redução generalizada da participação relativa dos ocupados que ganhavam mais de dois salários mínimos e, no caso da classe mais elevada (20 ou mais salários), de redução em termos absolutos.

Os indicadores de rendimento apontam ainda para outro traço da recuperação dos anos 90: a redução das desigualdades entre os que vivem do trabalho, provocada não apenas pelos ganhos dos trabalhadores na base da pirâmide de rendimentos,

como também pelo rebaixamento dos ganhos dos trabalhadores situados no seu topo, redundando em perdas sobretudo para os trabalhadores mais escolarizados do sexo masculino e para aqueles

que ocupavam algumas das posições mais bem remuneradas na estrutura ocupacional. Assim, entre 2002 e 2009, a diferença entre os rendimentos dos trabalhadores com diploma de nível universitário e daqueles sem instrução/menos de um ano de estudo caiu de 10,7 para

7,7 vezes, e para os que concluíram o ensino médio a distância se estreitou de 2,8 para 2,2. Do mesmo modo, caiu de 1,5 para 1,4 vez a desigualdade de rendimentos entre homens e mulheres.

Finalmente, a multiplicação de empregos com carteira, com remuneração em torno do salário mínimo (SOUZA, 2010), fez com que se ampliasse a distância entre o rendimento médio dos que ocupam esta posição e os funcionários públicos, cujo rendimento passou de 1,7 para 2,4 vezes o rendimento médio dos empregados com carteira. Simultaneamente, foi reduzida a distância entre o rendimento médio do emprego protegido e o rendimento das formas mais precárias de inserção, como os trabalhadores domésticos sem carteira, cujos rendimentos passaram de 20% para 30% da média dos empregados com carteira.

O último indicador selecionado refere-se à proporção de ocupados que contribuem para a previdência, a qual, como não poderia deixar de ser, registrou uma queda nos anos 1990 (de 55,6% em 1992 para 51,3% no final da década) e voltou a crescer nos anos 2000, retornando em 2009 ao patamar de 17 anos antes. Este aumento ocorreu em todos os setores de atividade, refletindo a expansão do emprego com carteira, mas não foi capaz de alterar, significativamente, o quadro de desproteção dos ocupados daqueles setores que sempre se caracterizaram pela precariedade da maior parte dos

**A redução das desigualdades entre os que vivem do trabalho, provocada não apenas pelos ganhos dos trabalhadores na base da pirâmide de rendimentos, como também pelo rebaixamento dos ganhos dos trabalhadores situados no seu topo**



seus postos de trabalho. Deste modo, em 2009, estavam fora do sistema de previdência 54,7% dos ocupados da Construção Civil; 51,6% do Comércio e 65,1% dos Serviços Domésticos e de Outros Serviços (coletivos, sociais e pessoais).

## COMENTÁRIOS FINAIS

A análise precedente mostrou que, nas últimas duas décadas, o mercado de trabalho da RMS passou, primeiramente, por um rápido e profundo processo de desestruturação nos anos 1990, o que redundou na explosão da taxa de desemprego aberto, na destruição de parte dos postos de trabalho de melhor qualidade e na expansão daqueles marcados pela precariedade e desproteção, sacrificando, ainda que desigualmente, todos os segmentos de trabalhadores. Em seguida, nos anos 2000, esse mercado de trabalho registrou uma significativa recuperação, evidenciada, sobretudo, na queda da taxa de desemprego e na expansão dos empregos com carteira assinada — as quais, no entanto, não foram suficientes para repor o patamar do início do processo de reestruturação da economia brasileira.

Ou seja, as transformações da primeira década do século XXI foram importantes por interromper o processo de desestruturação do mercado de trabalho metropolitano — compreendido como redução do peso relativo dos empregos socialmente protegidos na estrutura ocupacional —, mas ainda são insuficientes para assegurar a estabilidade do novo ciclo de crescimento e a recuperação de direitos e posições perdidas na década anterior. Pelo contrário, o novo período de expansão, mesmo que marcado pelo expressivo crescimento dos vínculos formalizados, funda-se no patamar rebaixado de relação salarial que resultou da reestruturação produtiva. E por não romper com os mecanismos estruturais de precarização, acaba por não sinalizar com horizontes seguros e protegidos para os que vivem do trabalho.

Neste sentido parece acertado afirmar que os ganhos dos anos 2000 não podem ser tomados como sinalização de uma tendência à superação dos traços mais negativos do mercado de trabalho da RMS, que o tornam um dos principais espaços de reprodução da pobreza e das desigualdades que marcam esta sociedade. Pelo contrário, colocam em pauta a importância do debate sobre o padrão de desenvolvimento a ser seguido pelo país e sobre o lugar da Bahia (e da RMS) na divisão inter-regional e internacional do trabalho, essas, sim, transformações estruturais que poderiam permitir a uma resposta negativa à indagação: Salvador, para sempre a metrópole de todos os pobres?

## REFERÊNCIAS

- ALVES, J. E. D. et al. *Estrutura etária, bônus demográfico e população economicamente ativa no Brasil: cenários de longo prazo e suas implicações para o mercado de trabalho*. Brasília, DF: IPEA, 2010. (Textos para discussão, 10).
- BORGES, A. *Desestruturação do mercado de trabalho e vulnerabilidade Social: a Região Metropolitana de Salvador na década de 90*. 2003. 376 f. Tese (Doutorado em Programa de Pós Graduação Em Ciências Sociais) - Universidade Federal da Bahia, Salvador: UFBA, 2003.
- \_\_\_\_\_. Reforma do estado, emprego público e a precarização do mercado de trabalho. *Caderno CRH*, Salvador, v. 17, n. 41, p. 255-268, 2004.
- \_\_\_\_\_. Jovens e trabalho: questões a partir da análise dos mercados de trabalho metropolitanos do Brasil, in Brasil. In: NEFFA, J. C. GARZA TOLEDO, E. TERRA, L. M. (Org.). *Trabajo, empleo, calificaciones profesionales, relaciones de trabajo y identidades laborales*. Buenos Aires: CLACSO, 2009, v. 2, p. 217-247.
- BORGES, A.; DRUCK G. Terceirização: balanço de uma década. *Caderno CRH*, Salvador, v. 37, p. 111-139, 2002.
- SOUZA, L. N. Evolução do emprego formal na Bahia nos anos 2000: aproximações ao Trabalho Decente? *Bahia Análise & Dados*, Salvador: SEI, v. 20, n. 2/3, p. 403-421, 2010.
- SOUZA, G. A.; FARIA, V. (Org.). *Bahia de todos os pobres*. Petrópolis: Vozes/Cebrap, 1980.

B A H I A

Salvador, v.3, n.1, junho 1993

# ANÁLISE & DADOS



ISSN 0103 — 8117

## Qualidade Ambiental

**Seção 4:  
Meio Ambiente e  
Geoinformação**



# Mudanças climáticas e o abastecimento de água: uma reflexão sobre o papel da gestão da demanda na Bahia

Asher Kiperstok\*

Ana Garcia\*\*

\* MPhil e PhD em Engenharia Química Tecnologias Ambientais pela University of Manchester Institute of Science and Technology (UMIST), Estados Unidos da América (EUA). Coordenador da Rede de Tecnologias Limpas (Teclim), Programa de Engenharia Industrial (PEI), Departamento de Engenharia Ambiental (DEA); professor associado da Escola Politécnica da Universidade Federal da Bahia (UFBA) e membro do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social da Bahia (Codes). asher@ufba.br

\*\* Mestre em Engenharia Industrial e graduada em Engenharia Sanitária e Ambiental pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Pesquisadora da Rede de Tecnologias Limpas (Teclim). apaagarcia@gmail.com

## Resumo

Este trabalho visa estimular a discussão sobre a necessidade de se evoluir do modelo tecnológico e gerencial atualmente adotado no setor de abastecimento de água, de forma a adequá-lo às condições ambientais que se delineiam para o futuro, à luz da mudança climática. Dentro do atual paradigma adotado pelo setor de saneamento, a ênfase principal para equacionar a relação oferta-demanda de água recai sobre a contínua expansão da oferta. Ao se priorizar esta opção geram-se grandes deseconomias que influenciam negativamente o próprio objetivo do setor. Os sistemas de abastecimento, tanto no componente público (redes de abastecimento de água pertencentes às concessionárias dos serviços) como no privado (instalações prediais), têm se caracterizado por adotar o "modelo peneira". Minimizar perdas e desperdícios é um pré-requisito indispensável para se atingirem sistemas mais sustentáveis e que possam atender à diretriz de universalização do atendimento à população.

**Palavras-chave:** Abastecimento de água. Mudança climática. Gestão da demanda. Uso racional. Perdas de água. "modelo peneira".

## Abstract

*This paper intends to stimulate the debate about the need to improve the technological and managerial model adopted by the water supply sector to adapt it to the environmental conditions, due to prevail in a planet whose climate is changing. The sanitation sector adopts a paradigm where the relationship between demand and supply is mainly solved by a continuous expansion of the supply side. Large diseconomies are provoked when this option is prioritized. These cause negative impacts on the sector's objectives. Water supply systems loose large amounts of water. Part of this water is lost in their public component (water companies' supply network) and the other in the private component (household installations). Leakages and wastes minimization is an unavoidable step to achieve more sustainable systems that could be able to deliver the desired coverage of all the population with these services.*

**Keywords:** Water supply. Climate change. Demand management. Rational use. Water losses.

## O “MODELO PENEIRA”

Neste trabalho, os sistemas de abastecimento de água que perdem grande quantidade dos recursos extraídos dos mananciais são denominados “modelo peneira”. Como será visto a seguir, é comum, no Brasil, os sistemas de abastecimento perderem uma quantidade de água maior do que aquela que é efetivamente aproveitada pelo usuário final. Nas cidades atuais, para a água chegar até o ponto de consumo, isto é, aquele que atende às necessidades do usuário, ela percorre um extenso caminho que se inicia na sua retirada da natureza. Uma parte deste percurso ocorre sob a responsabilidade das organizações concessionárias deste serviço público; outra se dá no interior das residências e outras edificações, nas chamadas instalações prediais. A Lei do Saneamento (Lei 11.445, de 2007) define que a responsabilidade do setor de saneamento básico, quanto ao abastecimento de água, se limita à infraestrutura e às instalações operacionais que vão “desde a captação até as ligações prediais e respectivos instrumentos de medição” (BRASIL, 2007). Quando se pensa no uso adequado da água, o limite do medidor se constitui numa barreira administrativa que deve ser superada, sob pena de se agir apenas sobre parte da realidade.

Apesar de muito estudadas, as perdas de água nos sistemas públicos ainda representam valores elevados. Segundo o Ministério das Cidades (Quadro 1), as perdas de faturamento de água dos prestadores de serviços de saneamento no Brasil atingiram, em 2008, o valor de 37,4% (BRASIL, 2010b). Este trabalho aponta uma perda de faturamento um pouco superior a 30% para a Empresa Baiana de Águas e Saneamento (Embasa), menor que a média nacional e a do Nordeste (44,8%).

Por sua vez, as medidas de redução de perdas apresentam um histórico de resultados pouco expressivos, conforme pode ser visto na Gráfico 1. Observa-se que a flutuação dos valores aponta para a pouca significância estatística da aparente tendência de redução das perdas. Os resultados

apresentados pelo Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) indicam que poucos esforços foram produzidos nesse sentido ou que estes têm sido pouco significativos.

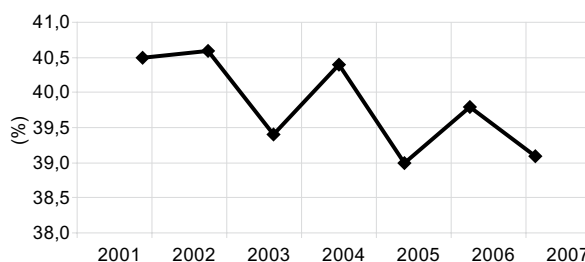
Segundo o SNIS (BRASIL, 2009), algumas companhias de caráter regional apresentam perdas de faturamento inferiores a 22%, é o caso de empresas como a Companhia de Saneamento do Paraná (Sanepar). Em nível internacional existem referências de cidades que conseguem manter suas perdas abaixo do patamar de 10%.

Regiões	Tipo de prestador de serviços					Total
	Regional	Micro-regional	Local direto público	Local direto privado	Local empresa privada	
Norte	52,4	-	37,6	-	65,4	53,4
Nordeste	45,8	22,1	37,6	-	-	44,8
Sudeste	36,0	36,4	38,8	27,8	26,4	36,2
Sul	24,8	17,7	29,9	45,4	34,2	26,7
Centro-Oeste	31,8	35,7	34,7	47,6	32,4	33,7
Brasil	37,4	34,2	37,0	32,6	43,8	37,4

**Quadro 1**  
Índice de perdas de faturamento médio dos prestadores de serviços participantes do SNIS, segundo tipo de prestador de serviços e região geográfica – Brasil – 2008

(%)

Fonte: Brasil, 2010b.



**Gráfico 1**  
Índice médio de perdas de faturamento dos prestadores de serviços participantes do SNIS, segundo ano de referência – Brasil – 2001–2007

Fonte: Brasil, 2010b.

O Quadro 2 apresenta uma visão esquemática da composição das perdas de água nos sistemas de abastecimento no país, apresentado pelo Ministério das Cidades (BRASIL, 2009) e baseado em modelo elaborado por Alegre e colaboradores

(2000). Observa-se que os níveis de incerteza associados aos dados apresentados são muito altos, comprometendo análises mais rigorosas.

Do total de mais de 14 milhões de m<sup>3</sup> de água que entram nos sistemas de abastecimento por ano, apenas 57% são faturados. Os 43% restantes (quase seis milhões de m<sup>3</sup>/ano) não são faturados e incluem consumos autorizados (7%), perdas aparentes<sup>1</sup> (27%) e perdas reais (66%). Ao se separar o total que entra nos sistemas em consumo autorizado e perdas, os respectivos percentuais seriam 60% e 40% (BRASIL, 2009).

No Brasil, ainda segundo o Ministério das Cidades, “as perdas reais (ou seja, vazamentos) constituem-se em valor muito mais significativo que as perdas aparentes, de 124,5 m<sup>3</sup>/s, ou 75,1 litros por habitante por dia” (BRASIL, 2009). “Essa vazão<sup>2</sup> representa pouco menos que o dobro daquela que serve atualmente às duas maiores cidades do País: São Paulo e Rio de Janeiro” (BRASIL, 2009). Conforme evidenciado no Quadro 1, estes valores permaneceram quase inalterados no documento de 2010.

Ainda segundo o mesmo ministério, deve-se considerar que:

[...] no consumo autorizado faturado estão incluídos volumes faturados não consumidos, devido à peculiaridade de sistemas tarifários de alguns prestadores de serviços. Esses volumes não consumidos podem compensar consumos autorizados não faturados de usos sociais como fornecimento a favelas, invasões etc., embora isto não esteja explicitado no modelo apresentado pela dificuldade inerente de se proceder este tipo de avaliação (BRASIL, 2009)

A visão do “modelo peneira” só se completa quando se consideram as perdas e desperdícios que ocorrem dentro dos prédios, mais difíceis de serem monitorados e quantificados.

Sanchez (2007), em um dos raros trabalhos publicados no Brasil que apresentam resultados de medições de perdas por vazamentos dentro de edifícios multifamiliares, identificou que atingem valores de até 55% do volume total consumido.

A Rede de Tecnologias Limpas da Bahia (Teclim), coordenada pela Universidade Federal da Bahia (UFBA), vem desenvolvendo diversas experiências em escala real, tanto em plantas industriais como

Volume anual de entrada no sistema 14.028.887.000 m <sup>3</sup> /ano Margem de erro [±] 20%	Consumo autorizado 8.469.085.000 m <sup>3</sup> /ano Margem de erro [±] 2,6%	Consumo autorizado faturado 8.035.748.000 m <sup>3</sup> /ano	Consumo medido faturado 6.530.893.000 m <sup>3</sup> /ano	Água faturada 8.035.748.000 m <sup>3</sup> /ano
			Consumo não medido faturado 1.504.855.000 m <sup>3</sup> /ano	
		Consumo autorizado não faturado 433.337.000 m <sup>3</sup> /ano Margem de erro [±] 50,0%	Consumo medido não faturado 0 m <sup>3</sup> /ano	Água não faturada 5.993.139.000 m <sup>3</sup> /ano Margem de erro [±] 46,8%
	Perdas de água 5.559.802.000 m <sup>3</sup> /ano Margem de erro [±] 50,6%	Perdas aparentes 1.632.493.282 m <sup>3</sup> /ano Margem de erro [±] 20,0%	Consumo não autorizado 522.241.472 m <sup>3</sup> /ano Margem de erro [±] 46,0%	
Perdas reais 3.927.308.718 m <sup>3</sup> /ano Margem de erro [±] 72,1%		Imprecisões dos medidores e erros de manipulação dos dados 1.110.251.810 m <sup>3</sup> /ano Margem de erro [±] 20,0%		

**Quadro 2**  
**Matriz do balanço hídrico no Brasil para o conjunto de prestadores de serviços participantes do SNIS – 2007**

Fonte: Brasil, 2009.  
 Nota: Dados ajustados do SNIS.

<sup>1</sup> As perdas aparentes são compostas por fraudes, falhas de cadastro e erros de medição.

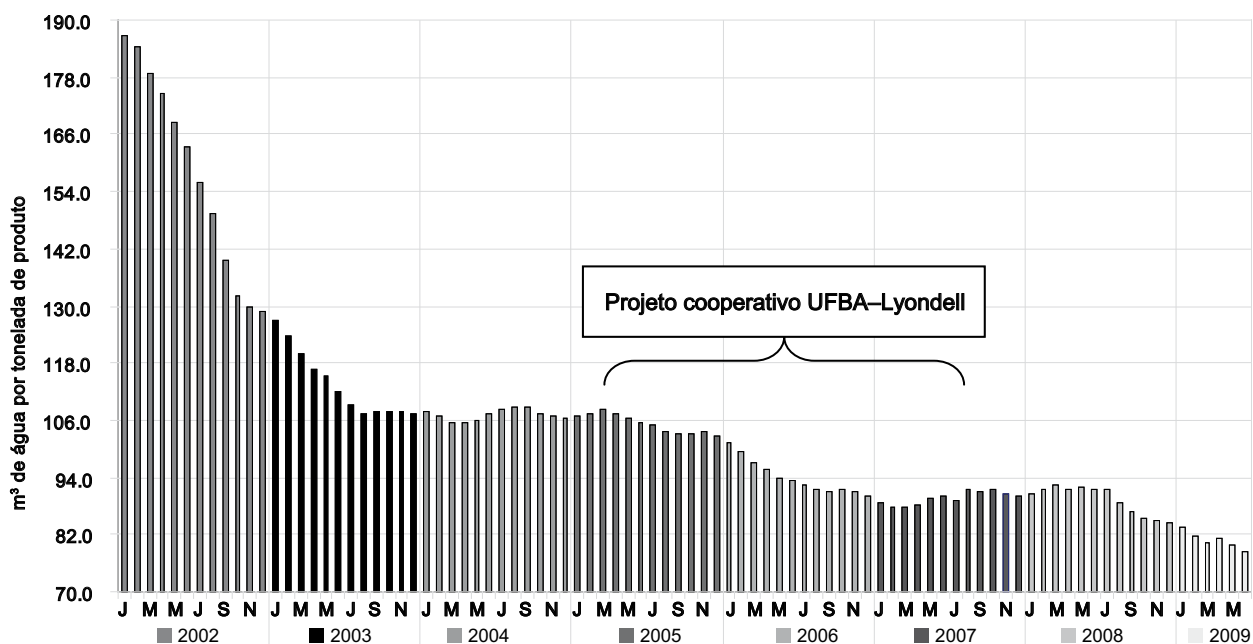
<sup>2</sup> Refere-se a 125,4 m<sup>3</sup>/s.

em prédios de uso público. Os diagnósticos realizados apontam para uma realidade em que as perdas e desperdícios dentro das fábricas e prédios atingem valores superiores àqueles verificados na rede pública. Por sua vez, a aplicação de medidas de gestão e controle permite expressivas reduções do consumo.

Na empresa Lyondell (hoje Crystal), no município de Camaçari, ações simples de controle de desperdícios têm levado a uma redução do consumo de água em torno de 190 m<sup>3</sup> por tonelada de produto final para menos de 80m<sup>3</sup> (Gráfico 2). O projeto de pesquisa cooperativa, desenvolvido pela Lyondell com a UFBA entre 2005 e 2007, foi iniciado após a empresa ter sustado as maiores perdas visíveis. Com a implantação de diversos instrumentos, tais como balanços hídricos reconciliados, treinamentos em larga escala, cadastro de pontos de consumo de água e produção de efluentes, entre outros, o consumo retoma o processo de redução. Os instrumentos indicados servem para dar à empresa uma visão precisa de como ocorre o consumo de água nos seus processos. A partir disso é que medidas de engenharia são colocadas em prática.

Pode-se afirmar que 60% do consumo da empresa era devido às perdas que passaram a ser controladas a partir de um conhecimento mais cuidadoso do fluxo hídrico da planta industrial.

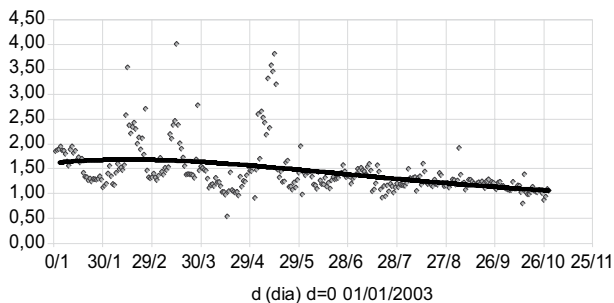
Um segundo exemplo é apresentado na Gráfico 3, que mostra os resultados iniciais do projeto de pesquisa cooperativa desenvolvido entre a Copene, atual Braskem-Insumos Básicos, e a UFBA. O período mostrado refere-se apenas aos primeiros meses do projeto. A redução relativa da produção de efluentes por tonelada de nafta processada pode ser atribuída a um minucioso levantamento das correntes aquosas da planta industrial e ao consequente aprofundamento do conhecimento a respeito destas por parte da operação industrial. A Gráfico 3 mostra uma redução de 1,8 para 1,0m<sup>3</sup> de efluente por tonelada de insumo industrial, o que representa uma retirada de 45% da água que era lançada junto com o efluente orgânico. Além disso, uma redução da variabilidade desse indicador também é visível. Isto reforça os resultados que podem ser obtidos aumentando o controle sobre o uso da água.



**Gráfico 2**  
Evolução do consumo de água na Crystal (antiga Lyondell) – 2002–2009

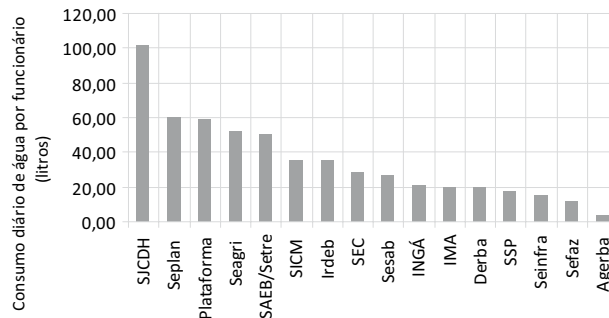
Fonte: UFBA/Teclim.





**Gráfico 3**  
Evolução da produção de efluentes orgânicos (1) da Copene (Braskem – Unidade de Insumos Básicos) Camaçari – 2003

Fonte: UFBA/Teclim.  
(1) Índice SO/nafta (m³/t).



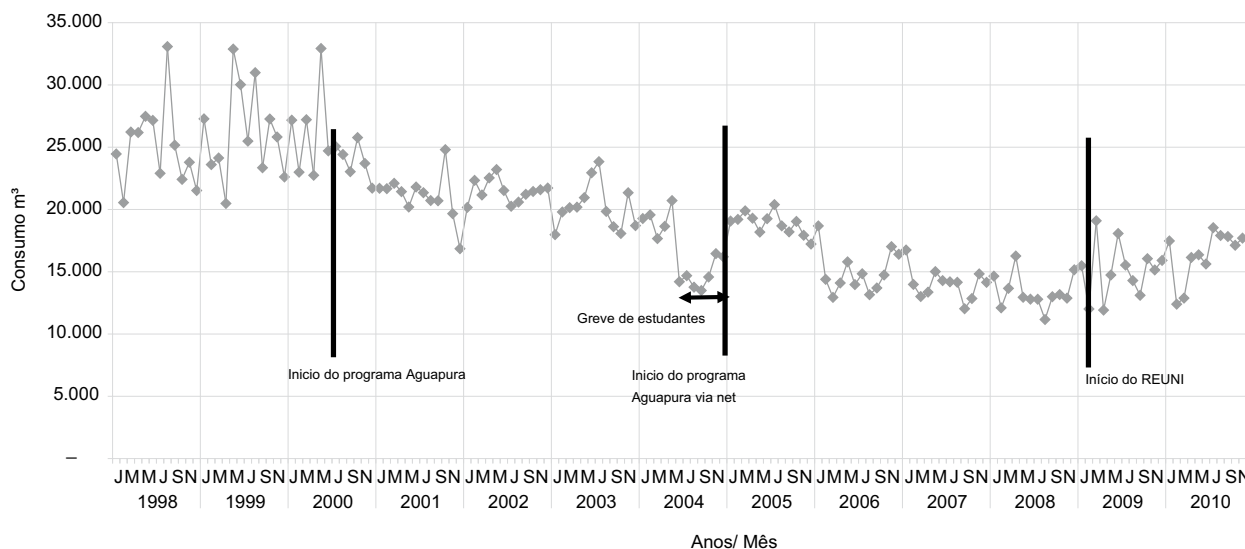
**Gráfico 4**  
Consumo de água por funcionário em prédios da administração estadual – Bahia – fev. 2010

Fonte: UFBA/Teclim.

A partir dos dados do consumo de água em prédios do Governo do Estado no Centro Administrativo da Bahia em fevereiro de 2010 verifica-se que o consumo de água por funcionário varia muito de prédio para prédio. A Gráfico 4 indica que enquanto uns prédios mantinham um consumo próximo a 100 litros/funcionário.dia outros praticavam um indicador inferior a 10 litros/funcionário.dia. Mais uma vez, esta situação pode ser explicada, em grande parte, pela falta de conhecimento sobre o consumo de água e a consequente falta de instrumentos de controle de perdas e desperdícios.

A UFBA iniciou em 2000/2001 um programa de uso racional da água denominado de Aguapura ([www.teclim.ufba/aguapura](http://www.teclim.ufba/aguapura)). Inicialmente montaram-se duas equipes de manutenção e conserto de vazamentos, cujo trabalho estabilizou o consumo e acarretou uma gradativa redução deste, saindo de cerca de 25 mil m³/mês para aproximadamente 17 mil m³/mês em 2004 (Gráfico 5).

Durante a greve estudantil de 2004, o consumo atingiu a casa dos 14 mil m³/mês. Em 2005 foi colocado à disposição da comunidade universitária o sistema de acompanhamento diário do consumo



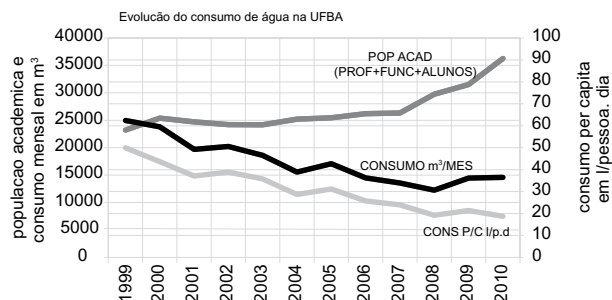
**Gráfico 5**  
Consumo de água de 65 prédios da UFBA – Bahia – 1998–2010

Fonte: UFBA/Teclim.



de água e energia, Aguapura Vianet ([www.teclim.ufba.br/aguapura](http://www.teclim.ufba.br/aguapura)) desenvolvido pela Teclim/UFBA e iniciados os treinamentos dos colaboradores responsáveis pelo acompanhamento do consumo nas unidades universitárias. A partir de 2006, com o acompanhamento diário funcionando efetivamente, mesmo que não em todos os prédios, iniciou-se uma nova queda no consumo que levou o patamar mensal das unidades acompanhadas para perto dos 10 mil m<sup>3</sup>. Nos anos 2009 e 2010, o consumo voltou a crescer, associado ao projeto de expansão da universidade dentro do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni). Além do aumento do número de alunos, professores e funcionários, a universidade desenvolveu o maior programa de expansão da sua estrutura física desde a sua criação. Contudo, o consumo per capita continuou caindo, conforme pode ser visto na Gráfico 6. O consumo per capita da UFBA, considerando-se no denominador a soma dos alunos, professores e funcionários, caiu, nos últimos dez anos, de 50 L/pessoa/dia para 18 L/pessoa/dia.

Esta redução se deveu fundamentalmente às medidas de acompanhamento diário do consumo, à rápida identificação de eventos de perdas de água e à manutenção preventiva e corretiva orientada pelo acompanhamento diário. Cabe salientar que foram realizadas relativamente poucas trocas de equipamentos hidrossanitários.

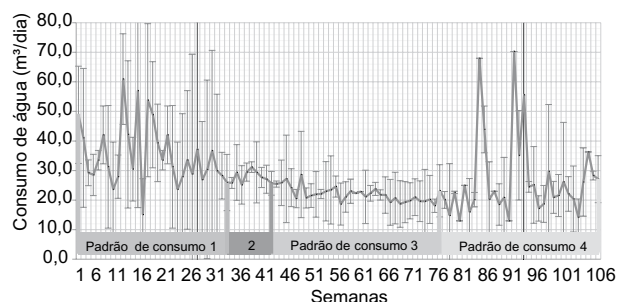


**Gráfico 6**  
Consumo absoluto e relativo de água em 65 prédios da UFBA vinculados ao programa Aguapura – Bahia – 1999–2010

Fonte: UFBA/Teclim.

As experiências desenvolvidas suscitaram a hipótese de que o acompanhamento diário do consumo de água e a sua vinculação com sistemas de acompanhamento e manutenção seria fundamental para a redução desse consumo. Esta hipótese foi testada num estudo de caso realizado em prédio do Centro Administrativo da Bahia, em Salvador, ilustrado na Gráfico 7.

Na Gráfico 7 estão representados quatro períodos distintos. No primeiro foi apenas acompanhado o consumo diário de água, sem envolver a equipe de manutenção predial do edifício. No segundo período, a equipe foi treinada e se responsabilizou pela inserção diária de dados no sistema Aguapura, monitorando o consumo de água e orientando suas intervenções. Com este sistema de acompanhamento em operação foram realizadas substituições de equipamentos hidrossanitários, instalando-se os chamados equipamentos economizadores (padrão de consumo 3, Gráfico 7). O consumo foi reduzido paralelamente aos ganhos obtidos no período anterior à troca dos equipamentos, quando só existia monitoramento e manutenção. Aproximadamente na 73ª semana de monitoramento, a equipe de manutenção foi substituída por decisão desvinculada ao estudo, perdendo-se a metodologia e a ação de manutenção orientada que a equipe anterior desenvolvia. Conforme indicado (Gráfico 7, padrão de consumo 4), o consumo retomou seu comportamento errático, iniciando uma fase de crescimento.



**Gráfico 7**  
Acompanhamento do consumo em prédio do CAB, impacto das medidas de monitoramento e controle do consumo – Bahia – 2007–2009

Fonte: Santos, 2010.

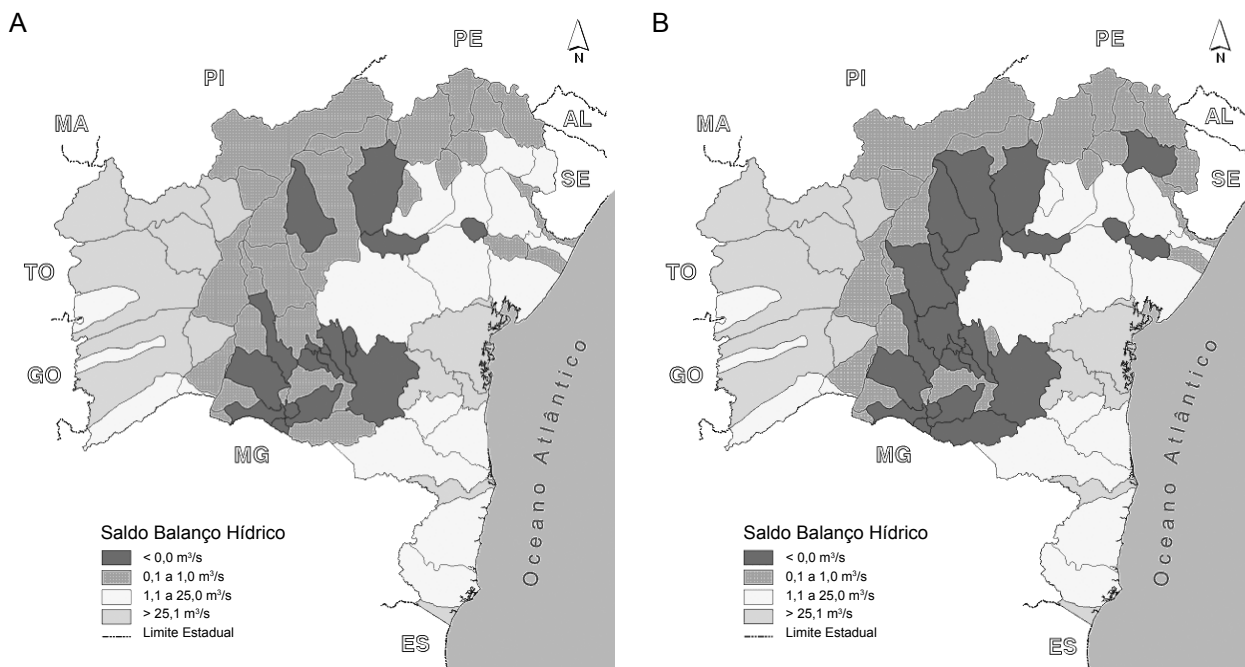
Mesmo preliminarmente, os dados apresentados permitem concluir que o desconhecimento do padrão de consumo de água, tanto em instalações prediais quanto industriais, acarreta a operação dessas com altos índices de perdas e desperdícios. Mesmo não se dispondo de informações suficientemente sistematizadas, a experiência acumulada no Teclim/UFBA aponta que as perdas e desperdícios intraprediais se situam numa ordem de grandeza relativa superior às perdas verificadas nos sistemas de distribuição urbanos. O alto padrão de perdas e desperdícios do conjunto sistema público + instalações prediais/industriais explica a denominação utilizada de “modelo peneira”.

### OFERTA DE ÁGUA PARA CONSUMO URBANO E INDUSTRIAL DA REGIÃO METROPOLITANA DE SALVADOR COMO EXEMPLO DO PARADIGMA ATUAL DE ATENDIMENTO

Para permitir uma visão aplicada às reflexões contidas neste trabalho, considerou-se o contex-

to da Região Metropolitana de Salvador (RMS). A RMS utiliza água tanto da região úmida onde ela se encontra, como do Rio Paraguaçu, mormente localizado no semiárido baiano. Na região úmida estão localizadas as barragens dos rios Ipitanga, Joanes e Jacuípe, além dos poços profundos utilizados para extrair a água do aquífero São Sebastião. Do semiárido é importada a água regularizada na Barragem de Pedra do Cavalo, assim como a energia utilizada para a elevação e o transporte da água para a RMS. Esta energia, de origem hídrica, provém do sistema do São Francisco, da Chesf. A água captada desses mananciais alimenta uma complexa rede de adutoras e reservatórios visando atender às demandas tanto urbanas como industriais da região.

A bacia hidrográfica do Recôncavo Norte, dentro da qual se localiza a RMS, e a do Rio Paraguaçu estão classificadas no Plano Estadual de Recursos Hídricos (PERH) (BAHIA, 2003) como bacias de saldo hídrico médio, tanto na situação de 2002 como na projetada para 2020 (Figuras 1 A e B). Este mesmo plano indica que apenas 5,8%



**Figura 1**  
Saldos hídricos das bacias hidrográficas da Bahia em 2003 (A) e previstos para 2020 (B)

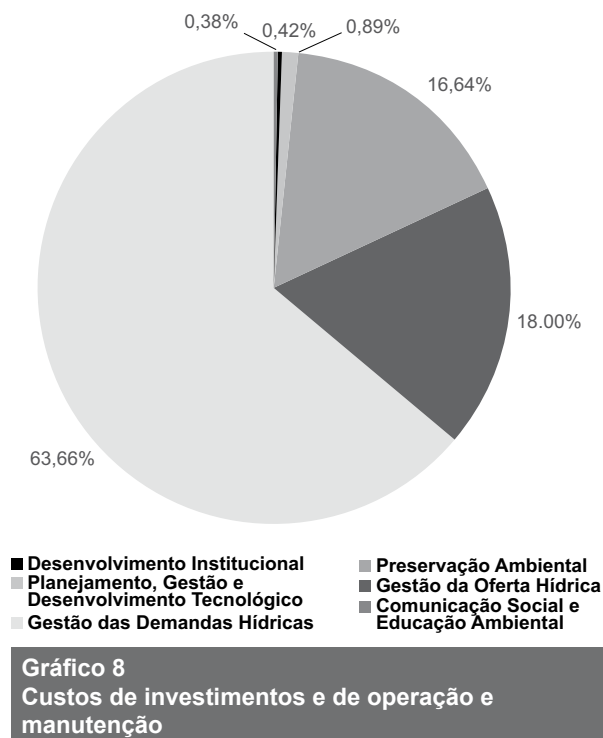
Fonte: Bahia, 2003.

da água subterrânea aproveitável da bacia sedimentar do recôncavo era explorada à época do diagnóstico.

Ainda nesse documento oficial é apresentado um dado um pouco mais preocupante quanto à disponibilidade de água nas bacias do Recôncavo Norte. Um dos indicadores utilizados para avaliar o nível de comprometimento dos recursos hídricos disponíveis nas unidades de balanço foi o Índice de Utilização da Disponibilidade Hídrica pelas Demandas Consuntivas e Ecológicas (IUDc). Este indicador relaciona as demandas de água que são efetivamente retiradas dos mananciais, somadas às que não poderiam ser retiradas em função da sua importância para a manutenção das funções ecológicas da área de influência da bacia, com a disponibilidade hídrica total. As vazões de águas subterrâneas e aquelas transferidas de outras bacias são consideradas nesse indicador. O IUDc calculado no ano de 2000 para as bacias do Recôncavo Norte foi de 62%. Estes dados apontam para a necessidade de se pensar melhor o futuro da disponibilidade hídrica da região.

O PERH 2003 propôs seis programas para a gestão hídrica no estado. Destaca-se a marcante presença de medidas para a gestão da demanda, que supera, em termos de recursos, aqueles indicados para o desenvolvimento de medidas de gestão da oferta. Na Gráfico 8, observa-se que, para a gestão da demanda, são alocados 64% dos recursos propostos pelo PERH. Somando-os com medidas de preservação ambiental, atinge-se o valor de 80% dos custos de investimentos e de operação e manutenção.

Dentre os subprogramas incluídos nos seis programas indicados na Gráfico 8, os que foram priorizados com maior alocação de recursos foram: as melhorias nos sistemas de esgotamento sanitário e disposição de lixo (38% do total dos recursos) e a racionalização do uso da água no abastecimento urbano (22%). Estes valores apontam para a preocupação da equipe técnica e das instituições envolvidas, na época da elaboração do PERH 2004, com a gestão da demanda.



Fonte: Bahia, 2003.

Dois aspectos chamam a atenção quando se faz uma avaliação mais abrangente do PERH 2003 com foco na sustentabilidade ambiental. Mesmo tendo-se priorizado o uso racional dos recursos hídricos e as medidas de preservação ambiental, o plano não aborda a questão da energia associada ao abastecimento de água, tampouco apresenta a discussão do impacto das mudanças climáticas nos recursos hídricos regionais. Há falta de coerência entre as propostas do plano e a prática atual do setor e tudo indica que se trata de mais um plano engavetado antes de sua implementação.

## MUDANÇAS CLIMÁTICAS E RECURSOS HÍDRICOS NA BAHIA

A discussão sobre a importância das causas antrópicas como desencadeadoras do efeito estufa e mudanças climáticas já foi superada. Organizações nacionais e internacionais de maior credibilidade se debruçam sobre a análise dos impactos que começam a ser sentidos e, principalmente, as

medidas que devem ser tomadas para adaptar a sociedade humana a este fenômeno e mitigar as causas que o agravam a cada dia.

Adaptação às inevitáveis mudanças climáticas é o esforço para se reduzirem os impactos negativos destas sobre a vida, as atividades econômicas, as bases sociais e de saúde pública, a infraestrutura energética e hídrica, enfim, sobre todos os aspectos que conformam a sociedade atual. Entende-se ainda que o esforço de adaptação deverá provocar um aumento das emissões de carbono, origem do problema, na medida em que exigirá o dispêndio de quantidades maiores de energia. Para se reduzir o ritmo de crescimento do problema é necessária, além da adaptação, a adoção de medidas de mitigação, tais como aumento da eficiência energética da sociedade e redução da parcela relativa aos combustíveis de origem fóssil na matriz energética mundial.

O ciclo da água deverá sofrer sérias alterações nas suas características planetárias, continentais, regionais e locais. Estudos conduzidos pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) vêm apontando para mudanças que deverão ocorrer em nível nacional e regional. Na Bahia foram publicados resultados da aplicação de modelos climáticos para a construção de cenários hídricos pela primeira vez em 2009. Os pesquisadores Genz e Tanajura, da UFBA, publicaram os resultados da aplicação do modelo climático HadRM3P utilizado pelo centro Hadley do Reino Unido e o INPE, para o período 1960–1990, de forma a validá-lo para as peculiaridades do estado da Bahia (TANAJURA et al., 2010). Foram considerados os diversos cenários utilizados pelo Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC). Este modelo é um dos considerados pessimistas no âmbito das previsões climáticas. Entretanto, os autores apontam que ele demonstra grande acurácia ao representar as condições climáticas da Bahia no período 1960–1990.

Genz, Tanajura e Araújo (2010) apresentam os dados obtidos da aplicação do modelo de clima regional sob o cenário A2 do IPCC nas condições do Rio Pojuca, incluído nas Bacias Hidrográficas do Re-

côncavo Norte, para o período 2070–2100. Os resultados obtidos podem ser visualizados no Quadro 3.

De acordo com os autores, o modelo utilizado aponta que, no horizonte 2070–2100, deve-se esperar uma redução das vazões representativas do Rio Pojuca entre 92% e 98%. Eles concluem o trabalho recomendando a elaboração de simulações integradas dos sistemas hídricos que atendem à RMS. Em apresentação realizada em dezembro de 2009 no Auditório do Instituto de Gestão das Águas e Clima (Ingá), antiga Superintendência de Recursos Hídricos, Genz mostra que o modelo, quando aplicado para as condições do Rio Paraguaçu, indica reduções das vazões médias do rio entre 64% e 70% (GENZ; TANAJURA; ARAÚJO, 2009).

Vazão (m³/s)	Presente	A2_P	A2_Clima
Média	39,6	3,2	2,3
Máxima diária	665	50	43
Mínima diária	5,22	0,25	0,12

**Quadro 3**  
Vazões características no Rio Pojuca, posto Tiririca, clima presente (1964–1990) e cenário A2 (2074–2100) (1) (2)

Fonte: Genz; Tanajura; Araujo, 2010.

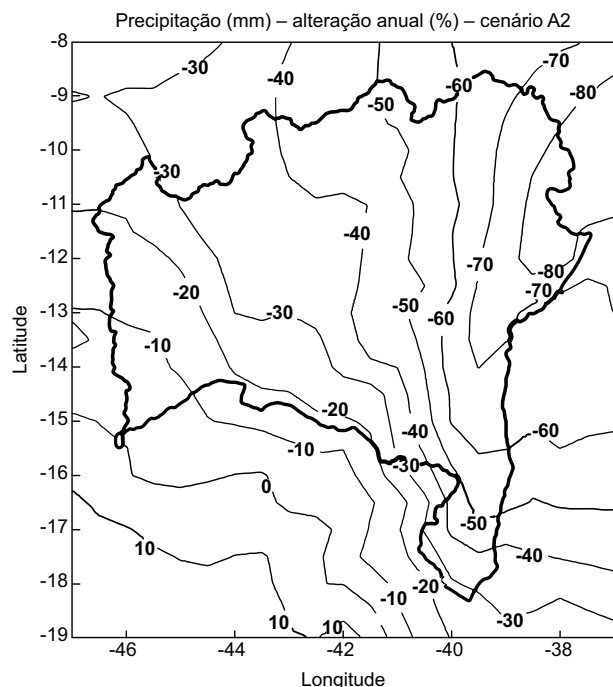
(1) Precipitação obtida pelo método do fator de mudança (delta\_P).

(2) No cenário A2\_P considera-se a alteração da precipitação e no A2\_Clima consideram-se precipitação e clima.

Tanajura e outros (2010) apresentam ainda previsões para o aumento da temperatura no estado e a queda nas precipitações. Esta última retratada na Figura 2, trazendo dados recentemente publicados na Revista Brasileira de Meteorologia. Como podem ser observadas, as precipitações na região das bacias do Recôncavo Norte deverão ter reduções em torno de 70%. Nos trechos baianos do Rio São Francisco, estas deverão cair entre 20% e 70%. Para a porção mineira do rio, as variações de precipitação variam entre +10% e -10%.

Pode-se concluir que a RMS será fortemente influenciada pelas mudanças climáticas, e, no Horizonte 2070–2100, as reduções das vazões dos rios regionais mostram-se dramáticas. Até o momento, não há dados disponíveis simulados para o período 2010–2070, mas as previsões são muito preocupan-

tes. Chama-se a atenção para a necessidade de se desenvolverem estas simulações, assim como de se trabalhar para a redução das incertezas dos resultados obtidos e de sua ampla divulgação.



**Figura 2**  
Variações da precipitação na Bahia segundo previsto pelo modelo HadRM3P, usando o cenário A2 do IPCC

Fontes: Genz; Tanajura; Araújo, 2009; Tanajura; Genz; Araujo, 2010.

## GESTÃO DA OFERTA E DA DEMANDA

Pode-se entender que, no momento atual, a RMS ainda se encontra numa situação de relativo conforto na relação oferta–demanda de água. Conforme abordado anteriormente, isto se dá em função da transferência de recursos hídricos de regiões mais pobres. Transpõe-se água do semiárido através do sistema de Pedra do Cavalo, usando-se energia gerada no sistema do São Francisco. O crescimento da agricultura irrigada na Bacia do Paraguaçu, ao tempo em que exige maiores quantidades de água, tende a aumentar o poder econômico e político da região. Não é difícil se anteverem os conflitos que disto surgirão, mesmo que o atendimento à demanda de consumo humano anteceda em importância

o atendimento às demandas agrícolas e industriais, será difícil sustentar que os desperdícios e perdas de água nos sistemas de abastecimento e instalações prediais tenham legitimidade para justificar esta prioridade.

Atualmente, o modelo econômico de financiamento ao setor de saneamento tem dado cobertura ao uso ineficiente da água sob o argumento da sua função social e sanitária. Desta forma, a arrecadação do setor tende a cobrir apenas os custos operacionais dos sistemas, ficando os grandes investimentos em obras sob a responsabilidade do governo e, conseqüentemente, do contribuinte. Transferir para o contribuinte em geral a responsabilidade de financiar o setor consumidor ou beneficiado diretamente pelos serviços acaba gerando uma cortina de fumaça que esconde as ineficiências praticadas.

O agravamento dos problemas hídricos decorrentes das mudanças climáticas aponta para uma crise do sistema atual, tanto do ponto de vista técnico como econômico e comportamental. Caso o “modelo peneira” prevaleça numa situação de redução drástica da disponibilidade de recursos hídricos, o atendimento dos segmentos sociais menos robustos tenderá a ser prejudicado. Assim, será favorecida uma nova onda de exclusão social nos aspectos qualitativos e quantitativos do consumo de água.

Os cenários colocados pelas previsões de mudanças climáticas no estado da Bahia não mais permitirão que desequilíbrios na relação oferta–demanda de água possam ser, como têm sido até hoje, equacionados apenas com o reforço da oferta de água de novos mananciais. Claro que a região ainda dispõe das águas do Rio Pojuca, preterido no seu aproveitamento pela implantação extemporânea, nos anos 80, do sistema de Pedra do Cavalo. Mas conforme visto anteriormente, as mudanças climáticas deverão reduzir a disponibilidade das vazões esperadas desse rio.

As cartas estão colocadas para que seja dada a devida prioridade à gestão da demanda de água. A percepção social sobre a crise ambiental em geral e



a necessidade de se dar à água um uso racional vem crescendo principalmente no discurso. Na prática, o padrão de perdas e desperdícios ainda é muito alto e isto se deve, em parte, ao desconhecimento de como se consome água e à falta de incentivos a esforços para se reduzir o consumo deste recurso. Na realidade, o padrão perdulário no uso da água é dificilmente percebido.

**O mau uso da água é atribuído com frequência à falta de educação da população ou à falta de consciência ambiental**

inauguração? E a sua divulgação posterior na imprensa oficial? Falta de atenção dos responsáveis pela comunicação pública? Ou simplesmente não se percebe o desperdício e, com isto, se propaga a má educação ambiental?

Imagine-se uma professora, no interior do estado, dando uma aula sobre os cuidados que se deve ter para com a água no dia seguinte aos eventos ilustrados.

Imagine-se uma professora, no interior do estado, dando uma aula sobre os cuidados que se deve ter para com a água no dia seguinte aos eventos ilustrados.

A quarta imagem mereceria uma discussão maior, por se tratar de anúncio veiculado para apoiar uma campanha contra o desperdício de água, mas fica para uma futura publicação. Cabe, contudo se afirmar que diversos exemplos apontam para uma efetiva falta de visão institucional quanto ao que representa o uso racional da água. Poderia se pensar que estas imagens representam a visão que prevalece no setor com relação à gestão da demanda fundamentando o “modelo peneira” anteriormente referido.

**ASPECTOS QUE DEVEM SER SUPERADOS PARA AMPLIAR A SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL DO ABASTECIMENTO DE ÁGUA**

Mesmo sem a intenção de exaurir a discussão do tema, alguns aspectos do “modelo peneira” praticado pelo setor abastecimento de água devem ser apresentados.

**Falta de percepção da importância do uso racional da água por parte das autoridades constituídas e da população em geral**

O mau uso da água é atribuído com frequência à falta de educação da população ou à falta de consciência ambiental. Assim, a discussão é deslocada para uma área nebulosa que tende a diluir a responsabilidade dos agentes públicos. Entretanto, qual é o exemplo dado, nesse sentido, pelas autoridades constituídas? Uma observação mais atenciosa a respeito dos meios de comunicação oficiais levanta preocupações, a exemplo das imagens ilustrativas publicadas pelo estado com a finalidade de divulgar os benefícios de obras públicas realizadas pelo governo (Figura 3).

As três primeiras se referem às tradicionais cenas de inauguração ou ampliação de sistemas de abastecimento. O flagrante de desperdício de água tende a ser justificado com argumentos de caráter publicitário. Porém, será que estes argumentos se aplicariam apenas ao local e ao momento da

**Falta de prioridade para o uso racional dos recursos naturais no setor abastecimento de água**

Entre 1999 e 2003, o Programa Nacional de Combate ao Desperdício de Água (PNCDA) produziu 28 documentos técnicos de apoio, focando tanto os sistemas públicos como prediais, instalações e aparelhos hidrossanitários, mas com uma repercussão muito limitada. Quando comparado com seu similar no setor energia, o Programa Nacional de Conservação de Energia (Procel), percebe-se a diferença no referente à sua penetração na sociedade, basta verificar o tipo de informação o consumidor recebe na hora da compra de um aparelho hidrossanitário e a que recebe quando adquire um eletrodoméstico. Até mesmo para os profissionais da área, a informação quanto ao consumo de água desses aparelhos é muito restrita.

Em 2003, o Procel instituiu um programa específico para apoiar o setor de saneamento no sentido do uso racional não apenas da energia, mas também

C



A Na legenda (sic): Pela segunda vez consecutiva a Embasa foi classificada entre as cinco melhores prestadoras de serviços públicos do país.... Uma das executoras do Programa Água para Todos, a empresa realiza 302 obras de abastecimento de água (foto) e esgotamento sanitário no estado.



B

No texto (sic): ...Estas iniciativas estarão articuladas à diversas ações de sustentabilidade ambiental, como a proteção e recuperação de matas ciliares, nascentes, mananciais e áreas de recarga, além das ações de educação....



Figura 3 – Imagens retiradas de publicações oficiais apontando para a falta de percepção quanto ao desperdício da água

- (A) Diário Oficial do Estado da Bahia, de 21 de agosto de 2009.
- (B) Documento de divulgação do Programa Água para Todos, Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos.
- (C) Jornal da Embasa.
- (D) Anúncio publicitário em jornal diário da Bahia.

da água. O Procel, que vinha atuando na racionalização do uso de energia em sistemas de recalque de água desde 1996 (ELETROBRAS, 2010), decidiu apoiar com maior intensidade e abrangência os prestadores de serviços de saneamento ambiental. Para tanto, definiu como seus objetivos:

- Promover ações em prol do uso eficiente de energia elétrica e de água em sistemas de saneamento ambiental, incluindo os consumidores finais;

- Incentivar o uso eficiente dos recursos hídricos como estratégia de prevenção à escassez de água destinada à geração hidroeétrica;
- Contribuir para a universalização dos serviços de saneamento ambiental com menores custos para a sociedade (ELETROBRAS, 2010).

Observa-se, assim, que o setor elétrico, visando preservar o principal recurso natural da sua cadeia

produtiva, avança no sentido de apoiar o setor de saneamento, ocupando o vazio por este deixado.

Em janeiro de 2007, após anos de discussão no Congresso Nacional, foi aprovada a Lei 11.445 que estabelece diretrizes para o saneamento básico no país. Chama a atenção nessa lei a não consideração do uso racional dos recursos hídricos entre os princípios fundamentais que orientam a prestação desses serviços públicos. O uso racional da água aparece apenas no inciso II, item 2 do artigo 11, que trata dos contratos de prestação dos serviços de saneamento: “a inclusão, no contrato, das metas progressivas e graduais de expansão dos serviços, de qualidade, de eficiência e de uso racional da água, da energia e de outros recursos naturais, em conformidade com os serviços a serem prestados” (BRASIL, 2007). E no inciso IV do artigo 29 que exige que, sempre que possível, os serviços tenham a sustentabilidade econômico-financeira assegurada pela cobrança dos serviços: “inibição do consumo supérfluo e do desperdício de recursos” (BRASIL, 2007).

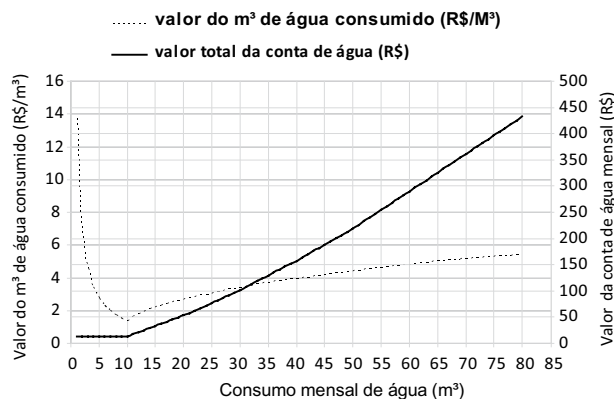
A intensa disputa travada no processo de aprovação da lei, notadamente com relação à participação do setor privado na prestação dos serviços, levou a se deixarem de lado as demandas ambientais associadas ao setor. Isto quando o fenômeno da mudança climática e seus efeitos sobre os recursos hídricos já eram claramente reconhecidos.

Cabe aqui também uma comparação para ilustrar o atraso da lei no referente a padrões mais racionais no uso dos recursos naturais. Neste caso, convém trazer a referência da Lei 12.305, de 2 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, na qual se incluem, entre os princípios norteadores, conceitos como os de prevenção e precaução, ecoeficiência, minimização e reuso, entre outros (BRASIL, 2010a).

**Necessidade de instrumentos de cobrança e orientação para o uso racional da água**

O sistema tarifário utilizado para a cobrança pelo uso da água é um dos instrumentos mais eficientes para favorecer o seu uso racional, desde que seja projetado com esta finalidade. Nesse sentido, melhorias podem ser sugeridas para os sistemas vigentes. A Gráfico 9 e Tabelas 1 e 2 descrevem a tarifa praticada pela Embasa em dezembro de 2010 para residências normais<sup>3</sup>. Na ocasião, a tarifa mensal mínima, equivalente a um consumo até 10m<sup>3</sup>/mês, era R\$ 13,75. A Figura 12 mostra que o valor pago por m<sup>3</sup> cai de R\$ 13,75 para R\$ 1,37 na faixa da tarifa mínima e aumenta gradativamente atingindo o valor de R\$ 5,4/m<sup>3</sup> para 80 m<sup>3</sup>/mês.

cientos para favorecer o seu uso racional, desde que seja projetado com esta finalidade. Nesse sentido, melhorias podem ser sugeridas para os sistemas vigentes. A Gráfico 9 e Tabelas 1 e 2 descrevem a tarifa praticada pela Embasa em dezembro de 2010 para residências normais<sup>3</sup>. Na ocasião, a tarifa mensal mínima, equivalente a um consumo até 10m<sup>3</sup>/mês, era R\$ 13,75. A Figura 12 mostra que o valor pago por m<sup>3</sup> cai de R\$ 13,75 para R\$ 1,37 na faixa da tarifa mínima e aumenta gradativamente atingindo o valor de R\$ 5,4/m<sup>3</sup> para 80 m<sup>3</sup>/mês.



**Gráfico 9**  
Valor pago pela água – Bahia – dez. 2010

Fonte: Embasa, 2010.

**Tabela 1**  
Consumo domiciliar de água em m<sup>3</sup>/mês em função do número de pessoas e consumo per capita – Bahia – dez. 2010

Pessoas por domicílio	Consumo diário per capita em L/pessoa/dia						
	80	100	110	120	150	200	300
1	2,4	3,1	3,4	3,7	4,6	6,1	9,2
2	4,9	6,1	6,7	7,3	9,2	12,2	18,3
3	7,3	9,2	10,1	11	13,7	18,3	27,5
4	9,8	12,2	13,4	14,6	18,3	24,4	36,6
5	12,2	15,3	16,8	18,3	22,9	30,5	45,8
6	14,6	18,3	20,1	22	27,5	36,6	54,9

Fonte: Embasa, 2010.

Observe, por exemplo, que, em torno de 6 m<sup>3</sup>/mês (dentro da faixa de consumo mínimo) o valor do m<sup>3</sup> é o mesmo daquele cobrado para o consumo

<sup>3</sup> Residências não enquadradas nas Subcategorias Residenciais Intermediária ou Social, isto é com área construída superior a 60 m<sup>2</sup>, entre outras características. (www.embasa.ba.gov.br)



**Tabela 2**  
**Distribuição do número de pessoas por domicílio**  
**Bahia – 2000**

Pessoas por domicílio	Número de domicílios	Percentual de domicílios	Percentual acumulado de domicílios
1	4.021.987	8,3%	8,3%
2	10.372.157	21,5%	29,8%
3	11.698.774	24,2%	54,1%
4	10.980.984	22,8%	76,8%
5	6.172.003	12,8%	89,6%
6	2.687.437	5,6%	95,2%
7 a 10	2.202.241	4,6%	99,7%

Fonte: IBGE – Censo 2000.

de 16m<sup>3</sup>/mês. Um consumo de 6 m<sup>3</sup>/mês representa para um domicílio com duas pessoas um consumo per capita de quase 100 L/pessoa/dia (Tabela 2), mais do que suficiente para atender às necessidades básicas dos seus moradores. Alguns autores, como Gleick (1996), consideram este valor o dobro do necessário. Como o valor mensal a ser pago será mantido em R\$ 13,75 até os 10 m<sup>3</sup>/mês, pode-se esperar que eles se sintam estimulados a aumentar seu consumo, ou seja, o sistema tarifário promove o desperdício ao invés do uso racional. Não faltará quem argumente que isto ocorre apenas com famílias pequenas e então o impacto seria desprezível, mas a Tabela 2 ajuda a evitar este erro. Segundo o censo nacional de 2000, 30% dos domicílios brasileiros tinham até dois ocupantes e 54%, até três ocupantes. É de se esperar que o número de domicílio com até três ocupantes tenha aumentado no censo de 2010. De certa forma, um sistema tarifário que cobra um valor fixo para um consumo de até 10m<sup>3</sup>/mês estimula o desperdício na maioria dos domicílios no país, e a maior parte das concessionárias estaduais de saneamento aplica este critério.

Uma medida que pode ser tomada com relativa facilidade seria a de não cobrar um valor fixo para o consumo abaixo de 10m<sup>3</sup>/mês e sim um valor proporcional ao consumo. Uma possível queda na arrecadação, provocada por esta medida indutora de um uso mais racional da água, poderia ser compensada com um aumento no valor do m<sup>3</sup> nas faixas

de maior consumo. Isto representaria uma segunda medida de indução no sentido desejado, o que merece análise mais cuidadosa.

### **Engajamento das concessionárias de saneamento na racionalização do uso de água**

No sentido contrário do que a Lei do Saneamento estabelece, é fundamental que as concessionárias se engajem no esforço para reduzir perdas e desperdícios, depois do medidor de água, dentro dos prédios, iniciativa já praticada em larga escala pelo setor de energia e pela empresa de saneamento de São Paulo, a Sabesp.

### **Desenvolvimento de pesquisa visando ao monitoramento e ao prognóstico avançado do impacto das mudanças climáticas nos recursos hídricos regionais e adoção de medidas de adaptação e mitigação**

O fenômeno das mudanças climáticas deve ser considerado nos seus aspectos mais genéricos, assim como nos mais específicos em nível regional. É necessário, portanto, um escritório técnico permanente, que acompanhe e monitore o impacto da variação do clima nos recursos hídricos regionais e, especificamente, nos principais mananciais do estado. Isto permitirá a antecipação de medidas necessárias, reduzindo os conflitos que deverão ocorrer. As organizações prestadoras de serviços de abastecimento de água devem desenvolver programas detalhados de adaptação e mitigação dos efeitos dessas mudanças.

Considerando o histórico de insucessos na incorporação de medidas avançadas de gestão da demanda de água no estado, tais como as discutidas neste trabalho, convém, em paralelo, se ampliar o domínio sobre as técnicas de dessalinização de águas salobras e salinas. Para tanto, a pesquisa e o desenvolvimento de sistemas de dessalinização por membranas adquirem caráter estratégico. O domí-

nio destas técnicas permitirá que elas sejam aplicadas, operadas e mantidas com maior racionalidade. A redução da oferta de recursos hídricos no estado, decorrente das mudanças climáticas, incrementará o conteúdo energético da água de abastecimento, seja pela necessidade do seu transporte entre distâncias cada vez maiores, seja pela necessidade de dessalinização. Este fato, por sua vez, redundará no agravamento do problema das mudanças climáticas, daí a importância de se priorizarem as medidas de gestão da demanda sugeridas, visando ao uso racional da água.

## CONCLUSÃO

O abastecimento de água às populações é tradicionalmente equacionado a partir da expansão da oferta. Procura-se atender às crescentes demandas, captando e aduzindo água de novos mananciais, cada vez mais distantes. Raramente se questiona o que compõe a demanda e até que ponto esta demanda é legítima, no sentido de atender às necessidades do consumidor, ou simplesmente serve a desperdícios e perdas. Esta atitude tem acarretado a necessidade de se utilizar cada vez mais energia para colocar à disposição dos usuários um metro cúbico de água.

A água é perdida ou desperdiçada tanto nos sistemas públicos de abastecimento como nas instalações dos usuários, caracterizando o que, neste trabalho, foi denominado de “modelo peneira”. As mudanças climáticas nas quais o planeta está mergulhado vêm contribuindo para o agravamento desta situação, e especificamente na Região Metropolitana de Salvador, o futuro se apresenta muito preocupante já que estudos recentes apontam para grandes reduções na disponibilidade de água dos mananciais que atendem à região.

Diante desta situação, é necessário um redimensionamento das estratégias adotadas pelo setor de saneamento. Para tanto devem ser superadas barreiras comportamentais e tecnológicas. Den-

tre estas, a falta de percepção acerca de perdas e desperdícios por parte da população em geral, mas principalmente, das autoridades constituídas; a falta de prioridade nas políticas setoriais para o uso racional dos recursos naturais; a necessidade de instrumentos de cobrança e orientação para o uso racional da água; a extensão da responsabilidade pelo uso racional da água das concessionárias para o interior dos domicílios e instalações dos usuários; a ampliação do conhecimento sobre o real impacto das mudanças climáticas sobre a disponibilidade de recursos hídricos no estado e a implementação de políticas e práticas de adaptação e mitigação do problema. Um bom começo poderia ser a participação ativa da Embasa no esforço que o governo do estado da Bahia vem desenvolvendo para racionalizar o uso de água nos seus prédios administrativos e nas escolas públicas.

## REFERÊNCIAS

- ALEGRE, H. et al. *Indicadores de desempenho para serviços de abastecimento de água*. IWA Publishing, Internationals Water Association, Londres, 2000.
- BAHIA. Secretaria de Infraestrutura, Superintendência de Recursos Hídricos. *Plano estadual de recursos hídricos*. Salvador: Secretaria de Infraestrutura, 2003.
- BRASIL. Ministério das Cidades. Sistema Nacional de Informações Sobre Saneamento. *Diagnóstico dos serviços de água e esgotos – 2008: visão geral da prestação de serviços*. Brasília: MCIDADES/ SNSA, 2009. 233 p. Parte 1.
- BRASIL. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei no 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/11445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11445.htm). Acesso em: 11 dez. 2010.
- BRASIL. Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/12305.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/12305.htm) Acesso em: 2 maio 2010a.
- \_\_\_\_\_. *Diagnóstico dos serviços de água e esgotos – 2008: tabelas de informações e indicadores*. Brasília: MCIDADES/ SNSA, 2010b.

ELETROBRAS. *PROCEL SANEAR - Eficiência Energética no Saneamento Ambiental*. Disponível em: <<http://www.eletronbras.com/pci/main.asp?View={623FE2A5-B1B9-4017-918D-B1611B04FA2B}&Team=&params=itemID={6D82CF76-DD28-4E7B-8A60-7F31CB419A79};%3B&UIPartUID={D90F22DB-05D4-4644-A8F2-FAD4803C8898}>>>. Acesso em: 11 dez. 2010.

EMBASA. *Tabela de Tarifas*. Disponível em: [http://www.embasa.ba.gov.br/novo/Services/Tabela\\_Tarifas.asp](http://www.embasa.ba.gov.br/novo/Services/Tabela_Tarifas.asp). Acesso em: 11 dez. 2010.

GENZ, F.; TANAJURA, C. A. S.; ARAUJO, H. A. Impacto das mudanças climáticas nas vazões do Rio Pojuca sob cenário A2 do IPCC 2070 a 2100. In: INSTITUTO DAS ÁGUAS E O CLIMA, 2009, Salvador. [*Trabalhos apresentados*]. Salvador, dez. 2009.

\_\_\_\_\_. Impacto das mudanças climáticas nas vazões do Rio Pojuca sob cenário A2 do IPCC 2070 a 2100. In: CONGRESSO BAIANO DE ENGENHARIA SANITÁRIA E AMBIENTAL, 1., 2010, Salvador. *Anais...* Salvador, jul. 2010.

GLEICK, P. H. Basic Water Requirements for Human Activities: Meeting Basic Needs. IWRA, *Water International*, n. 21, p. 83-92, 1996.

SANCHEZ, D. C. Estudo para caracterização da demanda urbana de água no setor residencial da cidade de São Paulo. 2007. Dissertação (Mestrado) – Engenharia Civil, Universidade de São Paulo, Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, São Paulo, 2007.

SANTOS, L. C. Alcântara. *Gestão da água em edificações públicas: a experiência no prédio da Empresa Baiana de Águas e Saneamento S.A.* 2010. Dissertação (Mestrado) – Engenharia Ambiental Urbana, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2010.

TANAJURA, C. A. S.; GENZ, F.; ARAUJO, H. A. Mudanças climáticas e recursos hídricos na Bahia: validação da simulação do clima presente do hadrm3p e comparação com os cenários a2 e b2 para 2070-2100. *Revista Brasileira de Meteorologia*, v. 25, n. 3, p. 345 - 358, 2010.

UNITED STATES ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY. *Control and mitigation of drinking water losses in distribution systems, review draft*. EPA 816-D-09-001, Nov. 2009.

# Panorama da Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais

*Luiz Paulo Souto Fortes\**

*Rafael March Castañeda Filho\*\**

*Moema Jose de Carvalho Augusto\*\*\**

\* Ph.D. em Engenharia de Geomática e doutor em Geomatics Engineering pela University of Calgary, Canadá; mestre em Sistemas e Computação pelo Instituto Militar de Engenharia (IME). Diretor de Geociências do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

luizpaulo.fortes@ibge.gov.br

\*\* Mestre em Ciências Geodésicas pela Universidade Federal do Paraná (UFPR); graduado em Engenharia Cartográfica pelo Instituto Militar de Engenharia (IME). Assessor da Diretoria de Geociências do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

rafael.filho@ibge.gov.br

\*\*\* Especialista em Administração Pública pela Fundação Getúlio Vargas (FGV); graduada em Engenharia Cartográfica pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Assistente da Diretoria de Geociências do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

moema.augusto@ibge.gov.br

## Resumo

No Brasil, dados e informações geoespaciais são largamente produzidos, adquiridos e mantidos por organizações públicas de todas as esferas governamentais. No entanto, ainda é difícil para os usuários saberem se a Informação Geoespacial (IG) está disponível, onde pode ser encontrada, quem são seus mantenedores e como ela pode ser acessada. Basicamente, a Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais (INDE), elaborada por decreto do governo federal, visa facilitar a descoberta, a exploração e o acesso aos dados espaciais produzidos, adquiridos e/ou mantidos no Estado brasileiro. Os estados podem desempenhar um papel ativo na INDE através da produção, manutenção, guarda, distribuição e geração de informações, geo-produtos e serviços nos níveis estadual e local.

**Palavras-chave:** Informação Geoespacial (IG). Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais (INDE). Sistema Cartográfico Nacional. SigBrasil.

## Abstract

*In Brazil, data and geospatial information are widely produced, acquired and held by public organizations from all government levels. However, it is still difficult for users to know whether the Geospatial Information (GI) is available, where it can be found, who are its supporters and how it can be accessed. Very basically, the National Spatial Data Infrastructure (INDE) established by decree of the federal government, aims to facilitate the discovery, exploration and access to spatial data produced, acquired and / or kept in the Brazilian state. States can play an active role in INDE through the production, maintenance, custody, distribution and generation of information, geo-products and services at the state and local levels.*

**Keywords:** Geospatial Information (GI). National Infrastructure Spatial Data (INDE). National Cartography System. SigBrasil.

## INTRODUÇÃO

A maior parte da informação de que se necessita está ou pode ser, de algum modo, associada a uma localização no espaço e ao seu contexto geográfico. Estima-se que mais de 70% de toda a informação global produzida ou mantida por órgãos públicos relacione-se, direta ou indiretamente, com o contexto geográfico.

Grandes volumes de dados e informações geoespaciais são produzidos e mantidos com recursos públicos por diversos atores no cenário nacional. Porém, é inegável que muito pouco desse investimento tem se revertido em maior facilidade de acesso aos dados para os usuários, notadamente no setor público. Esta situação não se sustenta mais. Os tempos atuais, da Era da Informação, impõem um novo modelo para o compartilhamento e a disponibilização da produção de Informação Geoespacial (IG).

A produção e a manutenção de dados e informações geoespaciais são atividades de prazos prolongados e investimentos elevados. Por isso, é interesse do Estado que os investimentos públicos nessa área sejam racionalizados, de modo a maximizar o retorno para a sociedade. Usuários de diferentes perfis devem ter seu acesso facilitado a dados e informações de que necessitem. Mais que um bem público, a IG é cada vez mais tratada como um serviço a que todos devem ter facilidade de acesso, desde gestores do setor governamental até o cidadão comum.

É importante esclarecer o que se entende por dados e informações geoespaciais. Alguns exemplos: dados cartográficos e topográficos que representam o território, dados de recursos naturais, imagens da superfície terrestre obtidas por satélites de sensoriamento remoto, dados ambientais, malhas viárias representativas da infraestrutura de transportes, localização e descrição de áreas protegidas, descrição e representação de imóveis urbanos e rurais e dos distintos usos dos solos. Da mesma forma, as séries estatísticas sobre aspectos

demográficos de uma determinada população, bem como a distribuição da população e suas variáveis socioeconômicas, são também consideradas, no seu conjunto, como IG (ou geoinformação).

A Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais (INDE), instituída pelo governo federal com o Decreto-lei 6.666 de 27/11/2008, tem como objetivo maior propiciar o acesso facilitado aos dados e informações geoespaciais produzidos no âmbito do Estado brasileiro. Do sucesso de sua implantação, prevista para os próximos dez anos, pode-se esperar os seguintes benefícios gerais:

- Inclusão da sociedade na Era da Informação, com a melhoria do acesso público à geoinformação e suas aplicações;
- Busca de maior abertura, transparência e orçamento vinculado para uma política de informação geoespacial;
- Ampliação da capacidade de resposta do governo, a partir da inserção de análises geoespaciais nas tomadas de decisão;
- Subsídio à crescente demanda da sociedade por políticas públicas que tenham o território como um dos fatores de análise, feitas de forma sistemática e participativa;
- Foco crescente no desenvolvimento sustentável, ampliando a participação social;
- Melhoria nas ações resultantes do planejamento de resposta a situações de emergência;
- Reforço à integração Estado ↔ Federação;
- Promoção do uso da geoinformação e de geotecnologias para a tomada de decisão nos processos sociais, ambientais e econômicos.

## AS INFRAESTRUTURAS DE DADOS ESPACIAIS NO MUNDO

Considerando as dificuldades no trato com a IG e a necessidade imperiosa de endereçá-las para que pudessem efetivamente incorporar o uso dessa informação em seus processos de negócio, os governos do mundo inteiro deram início, em me-

ados dos anos 90, à construção das chamadas Infraestruturas de Dados Espaciais (IDEs). Essas iniciativas vêm sendo consideradas como uma ação essencial de boa governança, tanto pelo Estado quanto pela sociedade, em diversos países.

As corretas formulação e compreensão dos conceitos, associados a termos como: dados geográficos, informação não geográfica e informação geográfica ou geoespacial, têm um peso cada vez maior no atendimento às demandas da gestão do conhecimento, da gestão territorial e ambiental, da gestão de programas sociais e de investimentos, da mitigação de riscos e impactos de fenômenos naturais e a outros tipos de demandas.

Com efeito, a valorização crescente da IG é decorrente da ampliação, em nível global, de uma mentalidade mais responsável com o meio ambiente e, também, das demandas sociais e econômicas por uma melhor compreensão da realidade territorial, na medida em que subsidia a execução de políticas de gestão e desenvolvimento sustentável.

Já no início dos anos 1990, a Agenda 21, documento final da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, em sua Seção IV, Capítulo 40, intitulado *Informação para a tomada de decisão*, enfatizou a necessidade de se incrementarem as atividades de aquisição, avaliação e análise de dados utilizando novas tecnologias, tais como: Sistema de Informações Geográficas (SIG), Sensoriamento Remoto (SR) e Sistema de Posicionamento Global (GPS).

Uma das conclusões da *Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento* (mais conhecida como ECO 92), realizada entre 3 e 14 de junho de 1992 no Rio de Janeiro, foi o reconhecimento de que, em muitas áreas (territoriais e de conhecimento), a qualidade dos dados usados não é adequada e que, mesmo onde existem dados, e ainda que apre-

sentem qualidade satisfatória, a sua utilidade é reduzida por restrições de acesso ou por falta de padronização. A superação dessas dificuldades constitui um desafio a ser enfrentado na implantação de uma IDE.

O aumento da conscientização sobre o papel central dos acordos de compartilhamento de bases de dados geoespaciais, com vistas à integração, à compatibilização (harmonização) e à disponibilização daquelas consideradas de uso comum, foi um fator que impulsionou a evolução das IDEs no mundo. Esses acordos, estabelecidos inicialmente entre órgãos públicos, atualmente abrangem todos os atores da sociedade em diversos países.

**O aumento da conscientização sobre o papel central dos acordos de compartilhamento de bases de dados geoespaciais, [...] foi um fator que impulsionou a evolução das IDEs no mundo**

**CONTEXTO DE PRODUÇÃO E USO DE INFORMAÇÃO GEOESPACIAL NO BRASIL**

A produção de IG no Brasil é amparada por instrumentos legais que regem a produção de informações cartográficas (gerais, temáticas e especiais: náuticas e aeronáuticas), no âmbito do chamado Sistema Cartográfico Nacional (SCN), cujo principal marco legal é o Decreto-lei 243 de 28/02/1960. Cabe também destacar que a Constituição de 1988, em seus artigos 21 e 22, estabelece obrigações da União para com as atividades cartográficas. O SCN está sob a gestão do Ministério do Planejamento que, nesta função, é assessorado pela Comissão Nacional de Cartografia (Concar). Na qualidade de órgão colegiado do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a Concar conta com a participação de diversos ministérios, instituições federais, estaduais e associações de empresas, todos envolvidos na produção, manutenção e uso de informações geoespaciais.

Atualmente, no Brasil, a informação geoespacial é, em grande parte, produzida, mantida e adquirida

por organizações públicas em todas as esferas do governo. Entretanto, no que se refere a todo esse imenso volume de IG, é difícil para os usuários saberem o que está disponível, onde a informação pode ser encontrada, quem são seus mantenedores e como pode ser acessada.

Além disso, todos esses dados e informações encontram-se em diferentes formatos e padrões, mantidos em sistemas que não conversam entre si e servindo apenas aos propósitos para os quais foram adquiridos ou produzidos. Por isso, em muitas ocasiões, faz-se necessário acessar uma ou mais fontes de dados e submetê-las a complexos e demorados processos de integração, para que uma informação de interesse seja obtida de forma confiável. A INDE procura resolver esses problemas, tornando possível o conhecimento (das) e acesso às fontes de IG e às informações geoespaciais propriamente ditas, de forma unificada.

Nos últimos anos, a Concar vem realizando esforços significativos em várias frentes de trabalho, coordenados por suas várias subcomissões e comitês especializados, para viabilizar a implantação da INDE. É importante destacar que o próprio Decreto 6.666/08, que oficialmente instituiu esta, foi concebido, em suas linhas mestras, pela Concar.

## OBJETIVOS E CONCEITOS DA INDE

O Decreto 6.666/08 apresenta, logo em sua introdução, os objetivos de construção da INDE, baseados, em essência, em três recomendações gerais norteadoras de políticas de acesso e uso dos dados:

- Maximizar a disponibilidade de informação do setor público para o seu uso e reutilização enfatizando a transparência e boa governança.
- Fomentar o acesso e as condições de reuso da informação do setor público, ampliando a

disseminação, a utilização, a integração e o seu compartilhamento.

- Melhorar o acesso à informação e divulgar seu conteúdo em formato eletrônico e pela internet.

### **O Portal Brasileiro de Dados Geoespaciais, denominado SIG Brasil, é a porta de acesso dos usuários aos recursos distribuídos do DBDG**

Desse modo, a INDE nasce com o propósito de catalogar, integrar e harmonizar dados e informações geoespaciais existentes nas instituições do governo

brasileiro, produtoras e mantenedoras de IG, de maneira que tais dados possam ser facilmente localizados, explorados em suas características e acessados para os mais diversos usos, por qualquer cliente que tenha acesso à internet, seja ele um usuário a serviço do governo, um profissional da iniciativa privada, um pesquisador ou mesmo o cidadão comum. Para tanto, os dados geoespaciais serão catalogados através dos seus respectivos metadados, cujo registro estará a cargo dos correspondentes produtores e mantenedores desses dados. Este registro segue um padrão já definido e homologado pela Concar, chamado Perfil de Metadados Geoespaciais do Brasil (Perfil MGB) (BRASIL, 2010a).

A disponibilização, o compartilhamento e o acesso a dados e informações geoespaciais, bem como aos serviços relacionados, serão viabilizados, na INDE, através de uma rede de servidores integrados à internet, que reunirá produtores, gestores e usuários de IG no ciberespaço. Esta rede de servidores denomina-se Diretório Brasileiro de Dados Geoespaciais (DBDG). O Portal Brasileiro de Dados Geoespaciais, denominado SIG Brasil, é a porta de acesso dos usuários aos recursos distribuídos do DBDG. O Decreto 6.666/08 estabelece que os dados geoespaciais disponibilizados neste diretório por órgãos e entidades governamentais, de qualquer nível de governo, deverão ser acessados, através do SIG Brasil, de forma livre e sem ônus, por qualquer usuário devidamente identificado.

## A PARTICIPAÇÃO NA INDE

Por definição, poderá participar da INDE toda instituição ou organização pública, privada, acadêmica, não governamental (ONG) ou entidade sem fins lucrativos, que esteja de acordo com seus objetivos e princípios e disposta a integrar-se ativamente em seus propósitos. A participação na INDE não é exclusiva nem impede os participantes de realizarem acordos com outras entidades ou outros membros nos temas de seu interesse.

Os princípios gerais sugeridos para o desenvolvimento da INDE são os seguintes:

1. A realização de ações conjuntas de disseminação, celebração de acordos e capacitação, inicialmente entre as entidades públicas e depois agregando, gradativamente, outros atores.
2. A participação na INDE não afeta a propriedade da informação. Cada um dos participantes respeitará os direitos de propriedade intelectual dos demais.
3. Os participantes compartilham equitativamente os custos e benefícios, conforme os acordos específicos que celebrem para desenvolvimento dos diferentes projetos.
4. As atividades serão orientadas a satisfazer as demandas dos usuários.
5. Os participantes trabalharão para adequar seus planos e projetos institucionais às orientações e acordos que se estabeleçam para a INDE, de maneira tal que se assegure a sustentabilidade desta iniciativa.
6. O trabalho da INDE se embasa no reconhecimento das diferentes competências de cada instituição e na observância das obrigações e limitações que a lei lhes impõe.

Entretanto, é importante observar que algumas prioridades foram estabelecidas no tocante ao tempo de ingresso de diferentes atores na INDE. Este assunto será abordado na próxima seção.

## O PLANO DE AÇÃO DA INDE

Em dezembro de 2008, a Concar constituiu o Comitê para o Planejamento da INDE (Cinde) com a incumbência de elaborar o Plano de Ação para Implantação da Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais (BRASIL, 2010b). Este documento, desenvolvido em oito capítulos e submetido, com êxito, à aprovação da Concar em maio de 2009, encontra-se disponível ao público no site da Concar (BRASIL, 2009). O Capítulo 8, denominado Plano de Ação da INDE, apresenta a consolidação dos capítulos anteriores no tocante a prazos, tarefas, custos e responsabilidades.

A estratégia de implantação da INDE, também proposta neste plano de ação, baseia-se num escalonamento de metas de acordo com prioridades e objetivos bem definidos, a serem alcançados ao longo de ciclos de implantação. Estão previstos três ciclos, cujos prazos de duração foram reajustados, resultando no seguinte:

- **Ciclo I** – conclusão prevista para dezembro de 2011
- **Ciclo II** – de 2012 a 2016
- **Ciclo III** – de 2017 a 2022

Os dois primeiros ciclos de implantação da INDE terão ênfase na inclusão de atores do setor governamental, especialmente os produtores de IG do setor federal. A prioridade concedida aos órgãos do governo federal nos primeiros ciclos da INDE justifica-se pelo fato de o Decreto 6.666/08 determinar a obrigatoriedade do compartilhamento e a divulgação de dados geoespaciais para aqueles órgãos. Contudo, as organizações ligadas a outros níveis de governo poderão aderir ao processo de implantação da iniciativa em qualquer estágio desta, desde que estejam preparadas para tanto em sua capacidade de publicação e manutenção de conteúdo e serviços com recursos próprios.

O modelo organizacional e de gestão da INDE, tal como proposto no plano de ação, apresenta a seguinte composição:

- **Conselho Superior** – à luz do Decreto 6.666/08, a Concar deverá exercer a função de



Conselho Superior da INDE, cumprindo um papel normativo e diretivo, cabendo-lhe estabelecer normas, padrões e diretrizes que viabilizem a implantação e evolução da iniciativa.

• **Conselho Consultivo** – como órgão colegiado de assessoramento do ministro de Estado, a Concar também exercerá a função de Conselho Consultivo da INDE. Para viabilizar o cumprimento deste papel, que, no modelo aqui apresentado, compreende as funções de planejamento, gestão de implantação e manutenção da INDE, a Concar contará com o apoio efetivo e articulado de suas subcomissões técnicas: Subcomissão de Assuntos de Defesa Nacional (SDN); Subcomissão de Dados Espaciais (SDE); Subcomissão de Divulgação (SDI); Subcomissão de Legislação e Normas (SLN); e Subcomissão de Planejamento e Acompanhamento (SPA).

• **Comitê Técnico** – subsidia o Conselho Consultivo (Concar), atuando sob a orientação e o acompanhamento direto das subcomissões técnicas da Concar. Terá por função coordenar a operacionalização do plano de ação da INDE. Além de um coordenador designado pela Concar, o Comitê Técnico terá líderes para cada uma das seguintes categorias ou pastas (definidas no plano de ação da INDE): gestão; normas e padrões; dados e metadados; tecnologia; capacitação e treinamento; difusão e divulgação.

• **Grupos de Trabalho (GTs)** – Os GTs poderão ser criados de acordo com as demandas efetivas de apoio ao trabalho do Comitê Técnico; terão composição variável e contarão em geral com representantes de diferentes atores da INDE. Os GTs representam uma extensão do Comitê Técnico segundo duas dimensões: temática e organizacional.

O plano de ação da INDE identifica ações, prazos, responsáveis e resultados esperados para que a iniciativa de implantação da INDE se concretize num em tempo razoável, com a devida conscientização e mobilização dos tomadores de decisão e formadores de opinião, e com a alocação dos recursos orçamentários para os investimentos e custeios indispensáveis.

A seguir, um resumo dos objetivos e das diretrizes dos três ciclos de implantação:

#### CICLO I – ATÉ DEZEMBRO 2011

- Ao final do Ciclo I espera-se que a infraestrutura física e informacional de dados, metadados e serviços, necessária para a publicação, a busca e o acesso à IG produzida por determinadas instituições do Poder Executivo federal, esteja totalmente implantada. Este ciclo tem por objetivo implantar o embrião do DBDG.
- A participação no Ciclo I será solicitada aos produtores oficiais de IG do setor federal (identificadas no Capítulo 3 do Plano de Ação para Implantação da INDE) e recomendada para os demais atores federais, e dar-se-á mediante um processo de adesão ao DBDG. Para os atores de outros níveis de governo, a participação — ou seja, a adesão ao DBDG — é voluntária.
- O portal de acesso aos recursos do DBDG (SIG Brasil) deverá oferecer funcionalidades para: informações e notícias sobre a INDE, canais de comunicação (FAQ, Fale Conosco etc.), administração do DBDG, busca e acesso aos dados e informações a partir dos respectivos metadados, visualização de mapas (WMS) e outras funcionalidades previstas no Capítulo 5 do plano de ação da INPE.
- Para todos os produtores de IG, a disponibilização dos metadados segundo o perfil de Metadados Geoespaciais do Brasil (MGB), homologado pela Concar, é mandatória e deverá estar concluída para todos os dados, de qualquer tipo, que vierem a ser disponibilizados através do DBDG.
- A publicação de metadados dos conjuntos de dados geoespaciais mantidos em acervo pelos atores federais deverá ser a mais ampla possível e endereçar, obrigatoriamente, os conjuntos de dados a serem disponibilizados, os quais deverão ser definidos através

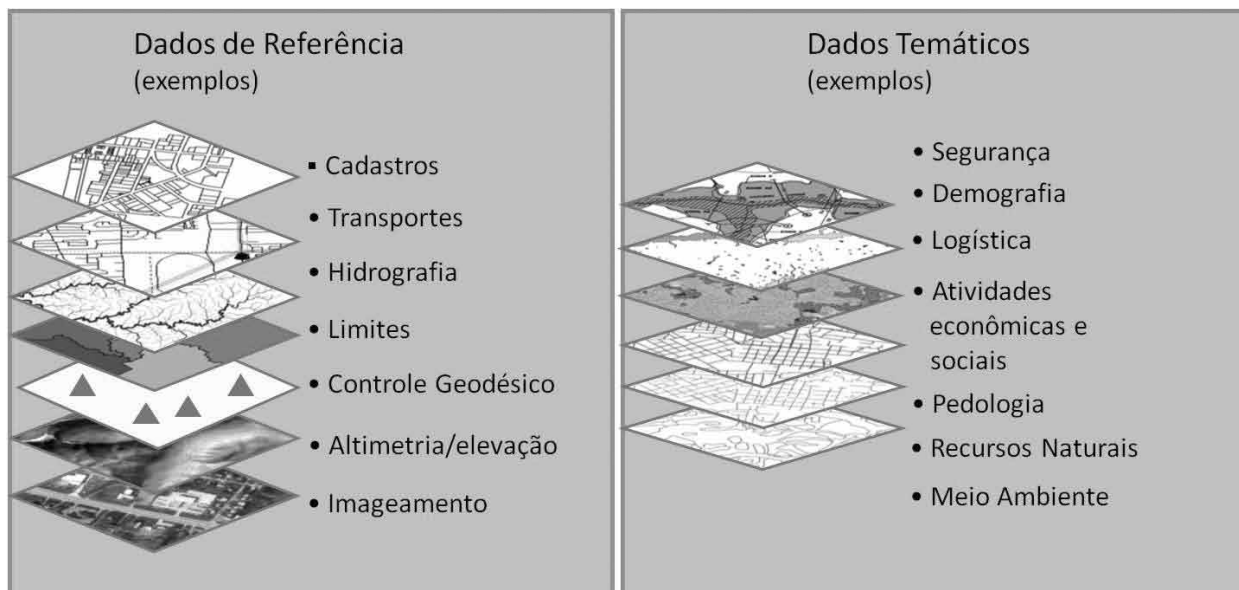
de levantamentos e diagnósticos iniciados neste ciclo.

- Os produtores oficiais de IG deverão envidar esforços no sentido de publicar, no Ciclo I, o maior volume possível de dados de referência (definidos no Capítulo 4 do Plano de Ação para Implantação da INDE) e, caso factível, dentro da norma de Estruturação de Dados Geoespaciais Vetoriais (EDGV). Dados de referência fora do padrão poderão ser disponibilizados para qualquer tipo de acesso, inclusive por serviço de visualização (WMS), mas não serão considerados dados oficiais.
- Dados de referência que venham a ser disponibilizados via SIG Brasil por produtores federais, já no Ciclo I, deverão ser visualizáveis através de serviços WMS.
- Os produtores federais de IG deverão envidar esforços no sentido de publicar, via DBDG, a maior quantidade possível de dados e informações temáticas (definidos no Capítulo 4 do Plano de Ação para Implantação da INDE) com seus respectivos metadados. É desejável que

pele menos uma parte desses dados temáticos possa ser visualizada através de serviços WMS ao final do Ciclo I. O restante deve estar disponível para *download*.

O processo de adesão de um ator ao DBDG será operacionalizado mediante um plano de trabalho. Um dos componentes deste é o programa de capacitação, que prevê a realização de seminários, workshops e palestras, para gestores e produtores de IG, bem como treinamento em ferramentas para a conversão nos padrões de dados e metadados já homologados pela Concar. A ideia é qualificar as instituições candidatas a nós do DBDG para publicação de seus dados e metadados de acordo com os requerimentos mínimos. Também estão previstos serviços de suporte para as instituições que cumprirem o processo de adesão ao DBDG. A capacitação e os serviços de suporte poderão ser estendidos a outras instituições do setor público, inclusive das esferas estaduais e municipais, que se candidatarem no Ciclo I.

Além do programa de capacitação, o plano de trabalho também deverá tratar do planejamento da



**Figura 1**  
Classificação de dados e informações geoespaciais, segundo plano de ação da INDE

Fonte: INDE.

disponibilização de dados e informações geoespaciais e metadados da instituição interessada em aderir ao DBDG.

## CICLO II – DE 2012 A 2016

Esse será o ciclo de consolidação do DBDG no governo federal e da sua extensão para os demais níveis de governo. O Ciclo II marcará também o fortalecimento institucional e de pessoas da INDE, além da sedimentação de normas e padrões. O foco estará tanto nos dados quanto nos serviços, que deverão ser ampliados de acordo com as demandas dos usuários.

Assim, serviços como WFS, WCS, Gazetteer e SLD e outros deverão ser disponibilizados aos usuários ao longo deste ciclo, enriquecendo, desse modo, o potencial de exploração e uso de IG para todos os usuários. Tais serviços poderão ser oferecidos tanto via SIG Brasil quanto diretamente pelos nós do DBDG.

A integração com outras IDEs — continentais, temáticas, regionais, institucionais/corporativas — será uma das metas importantes do Ciclo II, bem como a divulgação ampla da iniciativa para todos os segmentos produtivos da sociedade.

Ainda quanto ao Ciclo II, pode-se dizer que seu maior objetivo será o de transformar a INDE na principal ferramenta de busca, exploração e acesso de dados e metadados geoespaciais do Brasil, em suporte à formulação de políticas públicas em geral.

## CICLO III – DE 2017 A 2022

Ao final do Ciclo III espera-se que a INDE tenha permeado todos os setores produtivos da sociedade, além do governo, e se consolidado como uma referência para busca, exploração e acesso de dados e metadados geoespaciais no Brasil. Neste

ciclo será também consolidada a integração com outras IDEs.

O maior objetivo antecipado para o Ciclo III será o de transformar a INDE na principal ferramenta de suporte à formulação de políticas públicas pelo setor governamental e à própria sociedade nas tomadas de decisão afetas a seu cotidiano, inclusive fomentando a participação voluntária. Ao final deste ciclo, almeja-se ainda que a INDE seja reconhecida internacionalmente pela sua capacidade de contribuir para projetos transnacionais.

## A INDE E OS ESTADOS

A estratégia de implantação da INDE tem por base um processo evolutivo gradual, em que a inclusão de novos atores e a conseqüente agregação de novos conteúdos e serviços tornarão a iniciativa mais efetiva em benefício de uma gama maior de usuários de todos os setores da sociedade. Este processo passa necessariamente pelo engajamento dos governos estaduais. Ainda que os primeiros ciclos tenham foco operativo na adesão de atores federais ao DBDG, é desejável que os estados participem desde cedo, através da celebração de acordos de cooperação para disponibilização de dados e serviços.

A justificativa econômica de desenvolvimento da INDE é reforçada, em grande medida, pela inclusão de conteúdo dos estados e municípios brasileiros, o que permitirá conhecer a disponibilidade de informações geoespaciais, nos níveis federal e estadual, facilitando o acesso e o intercâmbio, e facilitar o uso de IG padronizada e de cobertura nacional, o que compreende o acervo oficial de dados geoespaciais do país.

A INDE proporcionará os mecanismos de cooperação e intercâmbio entre os seus atores, para facilitar o acesso e o uso de informação geoespacial em nível local, regional e nacional, mediante

formulação de políticas, padronização de dados e transferência e aplicação de tecnologias.

O desenvolvimento da INDE é uma iniciativa nacional urgente e, como base de produção eficiente, terá o potencial de ser a fonte primária de dados fundamentais de interesse nacional para as diferentes atividades relacionadas com IG. Eventualmente, poderá facilitar o surgimento de setores de negócios em informação que impulsionarão atividades de economia e comércio, tornando-se um motor de desenvolvimento.

Os estados poderão vincular-se, de maneira ativa, na produção, manutenção, custódia, distribuição e geração de produtos e serviços de geoinformação. O acesso e o conhecimento dos dados geoespaciais em diversos níveis têm o potencial de fomentar a transparência e a isenção do governo em suas políticas e intervenções no território.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo de implantação da INDE encontra-se em curso atualmente. Um comitê técnico, COMITÊ DA INFRAESTRUTURA NACIONAL DE DADOS ESPACIAIS (CINDE) está sendo formado, no âmbito da Concar, para coordenar a operacionalização do plano de ação da INDE. Seis grupos de trabalho já foram constituídos, cada qual com seus líderes, atuando sob coordenação geral do Cinde, segundo as pastas definidas no plano de ação: gestão, normas e padrões, dados e metadados, tecnologia, capacitação e treinamento, difusão e divulgação. Os GTs já se reuniram algumas vezes em 2010 para agilizar os trabalhos do Ciclo I de implantação. Esse trabalho pode ser acompanhado no endereço do Cinde (COMITÊ DA INFRAESTRUTURA NACIONAL DE DADOS ESPACIAIS, 2010).

A implantação da INDE deve ser vista como um processo dinâmico, no qual a comunicação e a interdependência entre diferentes instituições estão em constante crescimento, de modo a garantir uma construção sólida que favoreça a produção e o in-

tercâmbio de informação em uma perspectiva de longo prazo.

Em 8 de abril de 2010 foi lançado o portal da INDE ([www.inde.gov.br](http://www.inde.gov.br)), denominado SIG Brasil, seguindo o que foi especificado no plano de ação da iniciativa. No lançamento estiveram presentes diversos atores federais já envolvidos nesta iniciativa. O evento representou um momento de engajamento e sensibilização dos órgãos participantes, no qual se destacaram a importância, a operacionalização e a aplicabilidade da INDE. Na ocasião foi assinada ata, sinalizando a adesão à iniciativa.

## REFERÊNCIAS

- BRASIL. Decreto-lei n. 6.666, de 27 de novembro de 2008. Institui, no âmbito do Poder Executivo Federal, a Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais – INDE, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 28 nov. 2008.
- BRASIL. Decreto-lei n. 243, de 28 de fevereiro de 1967. Fixa as Diretrizes e Bases da Cartografia Brasileira e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 28 fev. 1967.
- BRASIL. Constituição. *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 5 de outubro de 1988. São Paulo: Atlas, 1989. 200 p.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Perfil de metadados geoespaciais do Brasil*. Disponível em: <[http://www.concar.gov.br/arquivo/Perfil\\_MGB\\_Final\\_v1\\_homologado.pdf](http://www.concar.gov.br/arquivo/Perfil_MGB_Final_v1_homologado.pdf)>. Acesso em: 21 set. 2010a.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Plano de ação para implantação da infraestrutura nacional de dados espaciais*. Comissão Nacional de Cartografia 2009. Disponível em: <<http://www.concar.gov.br/arquivo/PlanoDeAcaoINDE.pdf>>. Acesso em: 21 set. 2010b.
- COMITÊ DA INFRAESTRUTURA NACIONAL DE DADOS ESPACIAIS. Disponível em: <<http://wiki.cinde.ibge.gov.br>>. Acesso em: 21 set. 2010.
- CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1992. Rio de Janeiro. *Agenda 21...* Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1996.
- INFRAESTRUTURA NACIONAL DE DADOS ESPACIAIS. Disponível em: <<http://inde.gov.br>>. Acesso em: 21 set. 2010.



# Uma visão sobre a evolução da informação cartográfica básica terrestre no Brasil

Alex de Lima T. da Penha\*

Leodolfo Lélío de Azevedo\*\*

\* Mestre em Economia Empresarial pela Universidade Cândido Mendes (Ucam); especialista em Administração Estratégica de Empresas pela Universidade Estácio de Sá (Unesa) e graduado em Engenharia Cartográfica pelo Instituto Militar de Engenharia (IME) e em Ciências Militares pela Academia Militar das Agulhas Negras (AMAN). Chefe da Seção de Fotogrametria e Processamento Digital de Imagens da 3ª Divisão de Levantamento (3ª DL) da Diretoria de Serviço Geográfico (DSG) do Exército. alexdapenha@gmail.com

\*\* Graduado em Engenharia Cartográfica pelo Instituto Militar de Engenharia (IME). Chefe da Seção de Vetorização da 3ª Divisão de Levantamento (3ª DL) da Diretoria de Serviço Geográfico (DSG) do Exército. llelioa@gmail.com

## Resumo

Este artigo apresenta uma visão da evolução da oferta de informação cartográfica terrestre básica, particularmente da informação oriunda do mapeamento sistemático terrestre, com base em fatos passados e recentes e, dentre estes, nos esforços que vêm sendo desenvolvidos no âmbito da Comissão Nacional de Cartografia (CONCAR), por intermédio de seu braço executivo, a Diretoria de Serviço Geográfico do Exército (DSG), e apresentando os esforços que estão sendo feitos para mudar o cenário cartográfico atual.

**Palavras-chave:** Mapeamento sistemático terrestre. Oferta. Demanda. Informação cartográfica. Coordenação cartográfica.

## Abstract

*This article presents the point of view of mapping evolution supply, in particular for ground systematic mapping, based on past and current facts, and, among them, considering the current efforts of the National Cartographic Commission (CONCAR), through its executive branch, the Army Geographic Service Directory (DSG), and presenting the efforts that have been done to change the currently considered mapping scenario.*

**Keywords:** Ground systematic mapping. Supply. Demand. Cartographic information. Cartographic coordination.

## INTRODUÇÃO

Na época do Brasil Colônia, a preocupação foi o grande propulsor dos esforços para o mapeamento do território até então desconhecido. Com o passar do tempo, este pensamento evoluiu e hoje a cartografia é vista como instrumento fundamental para o planejamento da infraestrutura nacional, da gestão territorial e do desenvolvimento sustentável.

No entanto, essa transição foi lenta, e os esforços, descontínuos no tempo, o que explica por que, ainda hoje, se observam, em nosso território, áreas com vazios cartográficos, escalas do mapeamento incompatíveis com o estágio de desenvolvimento econômico-social de determinadas regiões, ou ainda áreas cujo mapeamento, apesar de encontrar-se em escala compatível, está defasado, apresentando dados desatualizados da região.

Já a demanda por estas informações, ao contrário, seguiu um rumo completamente diferente, apoiada na evolução tecnológica e de equipamentos, em especial no campo do geoprocessamento. O estado da Bahia é um exemplo desta nova realidade, na qual a necessidade de informações acerca do seu território motivou a busca por parcerias para encontrar soluções viáveis.

Conhecedora deste desequilíbrio, a Comissão Nacional de Cartografia (Concar), através de seu braço executivo, a Diretoria de Serviço Geográfico (DSG), tem trabalhado constantemente na retomada do desenvolvimento da cartografia nacional e alguns resultados já podem ser observados.

O presente texto busca mostrar, em linhas gerais, como ocorreu esta transição e o que vem sendo feito para a inserção da cartografia brasileira no contexto de modernização, em atendimento aos anseios nacionais pelo crescimento econômico sustentável.

Neste sentido, a análise desenvolve-se por meio de um breve histórico do mapeamento sistemático terrestre brasileiro, seguido da situação atual, em que se expõe a relação demanda *versus* procura, bem como a atuação da DSG diante do atual cenário tecnológico. O texto culmina em uma explana-

ção sucinta das atividades técnicas desenvolvidas no Projeto de Mapeamento do Estado da Bahia e finaliza com a proposta de um caminho com vistas a uma perspectiva de futuro.

## BREVE HISTÓRICO DO MAPEAMENTO SISTEMÁTICO TERRESTRE DO PAÍS

No Brasil Colonial, na segunda metade do século XIX, deu-se início ao trabalho de mapeamento do nosso território, através dos geógrafos portugueses, os quais, sentindo a necessidade de conhecer melhor a terra nova, mapearam o litoral, definindo os cursos dos grandes rios e de seus afluentes, e registraram os núcleos de população nativa.

A sistematização do mapeamento, entretanto, surgiria somente em 1900, com o projeto *A Carta do Brasil*, marco da cartografia sistemática nacional, idealizado pelo Estado-Maior do Exército (EME).

Em 1920, a partir da contratação da Missão Cartográfica Austríaca, as técnicas de levantamento evoluíram, com a introdução do levantamento topográfico à prancheta, dos métodos estereofotogramétricos de emprego da fotografia terrestre ou aérea, das técnicas de desenho cartográfico, da fotolitografia e da impressão de cartas pelo processo *offset*.

A partir de 1938, o IBGE passou a participar do mapeamento sistemático do território brasileiro, tendo como grande fator motivador, de início, o apoio aos levantamentos estatísticos. Neste sentido, recebeu a tarefa de atualizar a Carta Geológica do Brasil ao Milionésimo.

Durante a Segunda Grande Guerra, de 1941 a 1945, o Serviço Geográfico do Exército procedeu ao levantamento do litoral nordestino, de Pernambuco ao Ceará, incluindo a Ilha de Fernando de Noronha. Elaborou cartas topográficas na escala de 1:100.000, necessárias ao esforço de guerra que se realizava naquela região. A partir de 1944, o IBGE iniciava o estabelecimento do Sistema Geodésico Brasileiro.

O mapeamento do país prosseguiu de forma lenta até meados da década de 60, dentre outros

motivos, pela reduzida capacidade dos recursos nacionais disponíveis para realizar coberturas aerofotogramétricas, em escalas menores que 1:40.000. A solução para tal deficiência foi buscada por intermédio do Acordo Cartográfico Brasil–Estados Unidos, firmado e aprovado pelo Congresso Nacional em 1962. A execução dos trabalhos deste acordo possibilitou que, no período de 1964 a 1969, mais de 70% do território fosse fotografado na escala de 1:60.000.

Em fevereiro de 1967, por meio do Decreto-lei nº 243 (BRASIL, 1967), criaram-se o Sistema Cartográfico Nacional e a então Comissão de Cartografia (Cocar), com a finalidade de coordenar a execução da política cartográfica nacional.

Em 1977, foi estabelecido o Programa de Dinamização da Cartografia (PDC), envolvendo tanto a DSG e o IBGE, quanto as empresas nacionais de aerolevantamento. Este projeto tinha o ambicioso objetivo de concluir o mapeamento do país, na escala de 1:100.000, de 1978 a 1985, e se desenvolveu até 1989 com expressiva produtividade no período, visto que se evoluiu de 4.050.000 km<sup>2</sup> mapeados nas escalas de 1: 250.000, 1:100.000 e 1: 50.000, em 1977, para 7.505.000 km<sup>2</sup>, em 1989.

Ao longo da década de 80, a desfavorável conjuntura econômica nacional levou à desaceleração das atividades produtivas do país, o que abateu também a área cartográfica. Assim, principalmente a partir de 1989, esgotados os recursos para a realização de novos voos aerofotogramétricos e de trabalhos de campo, bem como diante de dificuldades técnicas para a realização dos trabalhos em região de floresta densa na região amazônica, o mapeamento do país ficou praticamente estagnado. Inserido nessa conjuntura, em 1990, com a reforma administrativa promovida pelo governo federal, a Cocar praticamente cessou os trabalhos, não sendo, entretanto, extinta de maneira oficial.

A partir de 1991, com a criação da Comissão Nacional de Cartografia (Concar), por Decreto de 21 de junho de 1994, vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, iniciou-se uma

nova fase para a cartografia nacional, notadamente, para a cartografia básica terrestre, que perdura até os dias atuais.

## A SITUAÇÃO ATUAL DO MAPEAMENTO SISTEMÁTICO

A conjuntura econômica desfavorável desde o final da década de 80 trouxe consequências para a cartografia nacional, resultando em uma situação que não condiz com a estatura do país, conforme se pode observar na Quadro 1.

Escala	Mapeamento previsto	Mapeamento executado	% Mapeado
1: 1.000.000	46	46	100
1: 250.000	556	528	95,1
1: 100.000	3.049	2.087	68,4
1: 50.000	11.928	1.641	13,7
1: 25.000	47.712	548	1,2

**Quadro 1**  
Situação do mapeamento topográfico, por escalas

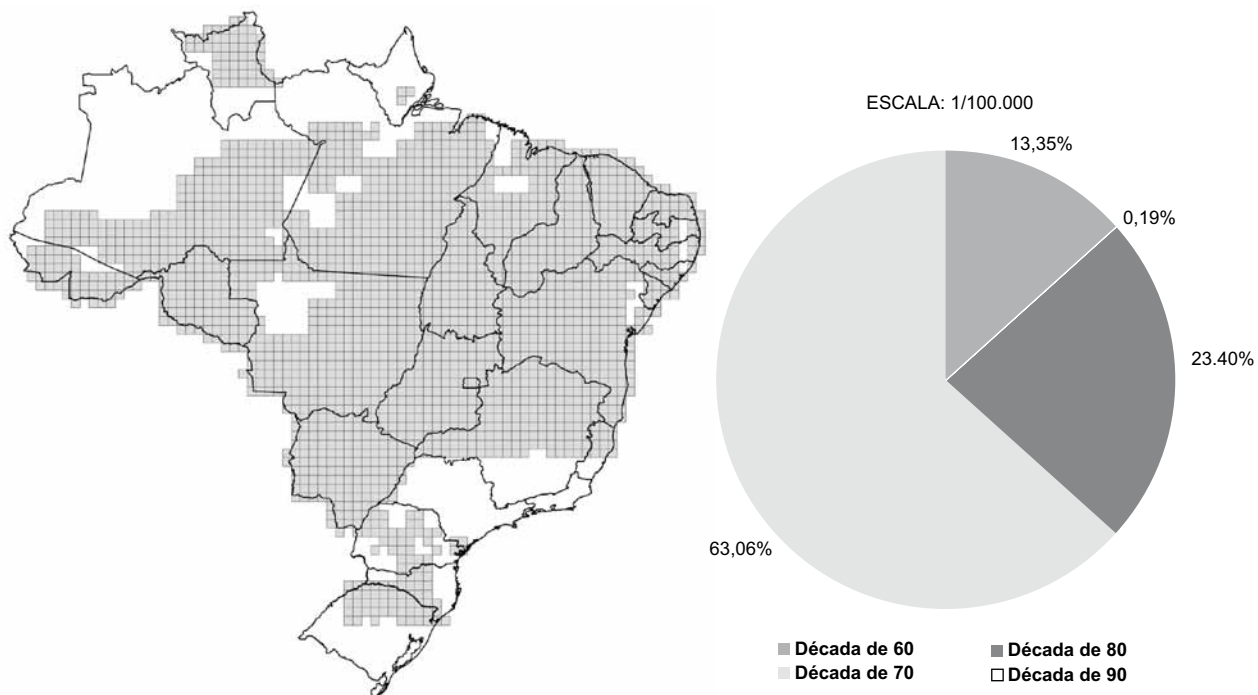
Fonte: Diretoria de Serviço Geográfico (DSG)

A distribuição do mapeamento disponível no território nacional, em cada escala, pode ser visualizada por meio das Figuras 1, 2 e 3, para as escalas de 1:100.000, 1:50.000 e 1:25.000, respectivamente.

A situação mencionada e visualizada pode ser assim resumida: há falta de mapeamento na escala de 1:100.000 em grandes extensões da Amazônia, constituindo o grande vazio cartográfico ainda existente no país; e grande parte do mapeamento disponível está desatualizada ou em escalas inadequadas em várias regiões do país (a escala de carta topográfica existente na maior parte das regiões Nordeste e Centro-Oeste, por exemplo, ainda é a de 1:100.000).

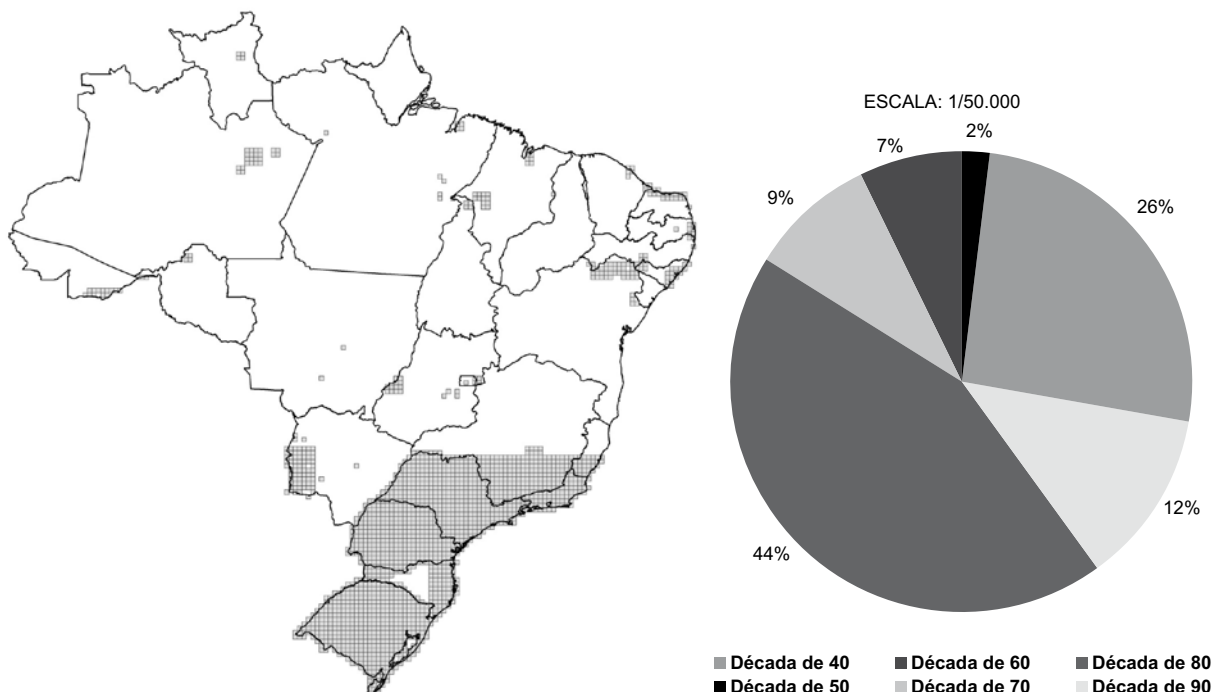
A estagnação ocorrida no mapeamento cartográfico terrestre durante os anos 80 e a lenta retomada das atividades a partir da década de 90 trouxeram como resultado uma reduzida oferta de informação cartográfica básica terrestre que, atualmente, não corresponde à demanda.





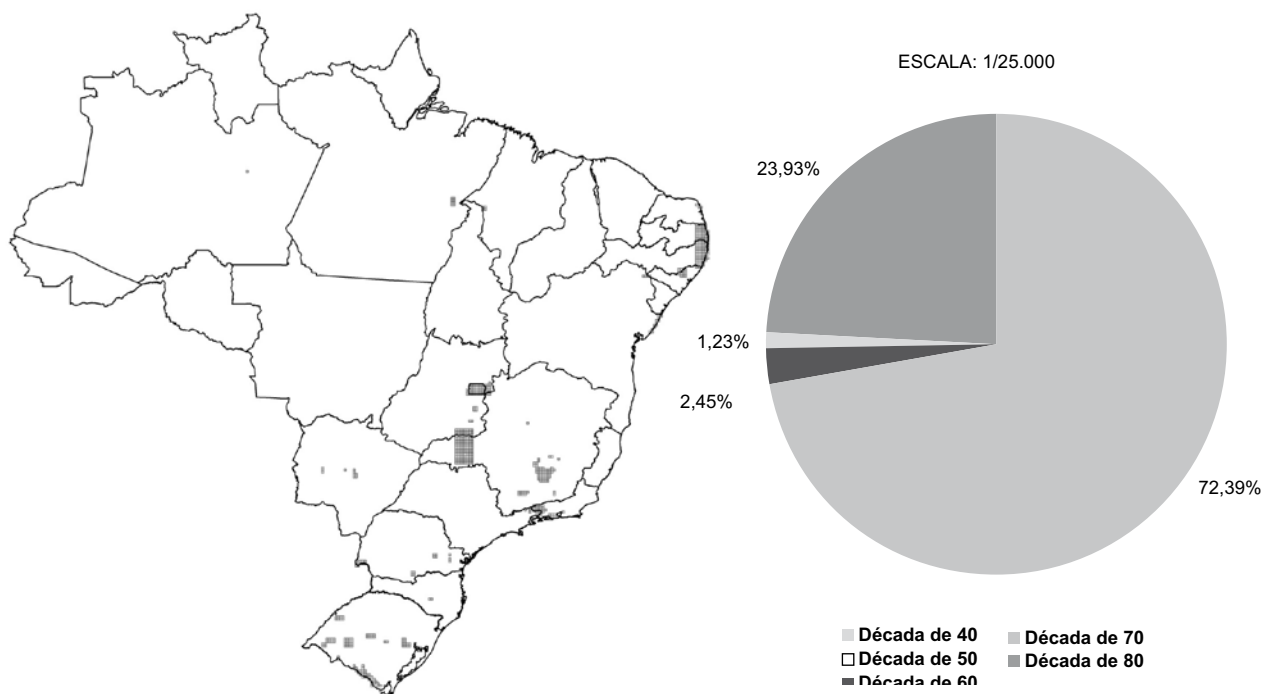
**Figura 1**  
Mapeamento disponível na escala de 1:100.000

Fonte: DSG



**Figura 2**  
Mapeamento disponível na escala de 1:50.000

Fonte: DSG



**Figura 3**  
Mapeamento disponível na escala de 1:25.000

Fonte: DSG

### O NOVO PERFIL DA DEMANDA POR INFORMAÇÕES CARTOGRÁFICAS

A demanda por informações cartográficas, em função do próprio desenvolvimento socioeconômico do país, tem crescido na medida em que as esferas de governos sentem a necessidade de possuir uma ferramenta que as auxilie na gestão de seus recursos de forma otimizada, como reflexo de um movimento global de melhor aproveitamento dos recursos disponíveis, em especial aqueles ligados aos setores usuários destas informações.

Os avanços da informática e a disseminação do uso de geoprocessamento, em especial dos Sistemas de Informações Geográficas (SIG), facilitou o emprego destas ferramentas, tornando possível a geração e administração de informações geoespaciais. A utilização dos SIG possibilitou a espacialização das informações e o cruzamento de dados espaciais oriundos de diversas fontes, facilitando a

gestão e o processo decisório em várias áreas da atividade produtiva.

Além da demanda que incide sobre as escalas do mapeamento sistemático (1:1.000.000 a 1:25.000), verifica-se também uma crescente procura por informações nas escalas da cartografia cadastral (plantas topográficas digitais nas escalas de 1:1.000, 1:2.000, 1:5.000 e 1:10.000), especialmente em decorrência da Lei nº 10.257/01, do Estatuto das Cidades (BRASIL, 2001). Segundo esse novo enfoque, a cartografia cadastral passa a ser demandada como instrumento de apoio à elaboração dos planos diretores dos municípios — servindo, portanto, ao planejamento do desenvolvimento e à gestão municipal —, em vez de instrumento de apoio apenas à arrecadação de tributos.

A indisponibilidade de dados geoespaciais no formato digital e nos padrões requeridos para SIG tem levado alguns órgãos públicos a buscarem soluções diretamente no mercado de serviços cartográficos, negligenciando a preocupação com a qualidade destas informações e desconsiderando

a necessidade de qualquer contato prévio com os órgãos oficiais responsáveis pela auditoria técnica destes dados (DSG / IBGE).

Tal prática incorre no risco de obtenção de produtos que não atendam aos padrões de qualidade definidos, podendo resultar em retrabalho, na maior parte das vezes, com dispêndio de recursos financeiros. Daí a importância do contato prévio com esses órgãos, seja para o estabelecimento de uma cooperação técnica, seja para a obtenção de uma adequada orientação para o trabalho a ser realizado.

A Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI) foi vanguardeira nesse sentido, vislumbrando essa necessidade e colocando-a em prática. Salientam-se, ainda, as demandas potenciais de órgãos que, por não considerarem, durante a definição de projetos, as necessidades ou os benefícios da posse dos dados geoespaciais atualizados sobre sua região, os identificam tardiamente, durante a execução dos programas.

Hoje, os órgãos oficiais de mapeamento têm participado mais ativamente deste processo, buscando atender aos anseios nacionais e auxiliar no desenvolvimento destes setores carentes de dados cartográficos. A necessidade da execução de novos projetos de mapeamento justifica ainda mais as ações da DSG neste sentido.

### **AS AÇÕES DA DSG PARA CORRESPONDER À ATUAL DEMANDA POR INFORMAÇÕES CARTOGRÁFICAS**

O Exército, como instituição nacional permanente presente em todo o território nacional, para cumprir suas missões constitucionais necessita da informação geoespacial de todo o Brasil. Por tal razão, foi pioneiro na implantação do mapeamento sistemático no país e, por intermédio da DSG, vem participando ativamente das atividades cartográficas de duas formas distintas: em apoio às atividades de defesa, no âmbito do próprio Exército, e no processo de modernização e ampliação do Sistema

Cartográfico Nacional, através das parcerias firmadas com diferentes instituições públicas.

Para prestar o necessário apoio cartográfico ao seu público interno, a DSG está estruturada e distribuída em todas as regiões do país, conforme se segue: a 1ª Divisão de Levantamento (1ª DL), localizada em Porto Alegre (RS); a 3ª Divisão de Levantamento (3ª DL), em Olinda (PE); a 4ª Divisão de Levantamento (4ª DL), em Manaus (AM); a 5ª Divisão de Levantamento (5ª DL), no Rio de Janeiro (RJ); e o Centro de Imagens e Informações Geográficas do Exército (CIGEx), em Brasília (DF).

Acompanhando os avanços na área da tecnologia da informação, hoje, a demanda da Força Terrestre por dados geoespaciais digitais estruturados e validados para o SIG é muito grande, tendo em vista a utilização desta informação em sistemas de comando e controle, sistemas de simulação do combate e sistemas de armas.

No contexto do Sistema Cartográfico Brasileiro, cumprindo o previsto no Decreto nº 6.666 (BRASIL, 2008), relativo à implantação da Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais (INDE), coube à DSG elaborar diversas normas técnicas (Quadro 2) no que concerne às séries de cartas gerais das escalas de 1:250.000 e maiores, utilizadas como dado oficial de referência para o Espaço Geográfico Brasileiro (EGB), nos termos do estabelecido no nº 2 do §1º e no §3º do art. 15, do Cap. VIII, do Decreto-lei nº 243 (BRASIL, 1967).

Para atender a uma demanda de tal envergadura, a DSG tem realizado um continuado esforço para capacitar engenheiros e técnicos, na busca do conhecimento e do domínio das mais modernas tecnologias e dos processos relativos à produção cartográfica, no sentido de se obter a informação cartográfica com a agilidade e qualidade requeridas.

Como exemplo deste esforço, no tocante às novas tecnologias, tem-se empregado largamente no mapeamento topográfico das regiões de floresta densa na Amazônia a tecnologia Radar de Abertura Sintética Interferométrico (InSAR) Aero-transportado, nas bandas X e P, integrada a um

Abreviatura	Nome	Finalidade
ET-EDGV	Especificação Técnica da Estrutura de Dados Geoespaciais Vetoriais	Define o modelo conceitual para dados vetoriais, garantindo a consistência lógica
ET-ADGV	Especificação Técnica da Aquisição de Dados Geoespaciais Vetoriais	Define as regras de aquisição da geometria dos dados, garantindo a consistência lógica do atributo geometria e a consistência topológica
ET-PCDG	Especificação Técnica de Produtos de Conjuntos de Dados Geoespaciais	Define padrões para elaboração dos produtos cartográficos a serem disponibilizados como referência do EGB
ET-CQPCDG	Especificação Técnica de Controle de Qualidade de Produtos de Conjuntos de Dados Geoespaciais	Define os valores ou os intervalos de valores que devem ser atingidos para que o dado tenha conformidade positiva, além dos procedimentos para esta avaliação
ET-RDGV	Especificação Técnica da Representação de Dados Geoespaciais Vetoriais	Define os padrões que garantem a consistência na representação cartográfica dos produtos impressos

## Quadro 2 Normas técnicas de responsabilidade da DSG

Fonte: Brasil, 2008.

acurado sistema de posicionamento da aeronave, que utiliza as técnicas de navegação inercial e de posicionamento GPS. Um aspecto muito importante a ressaltar é que a tecnologia InSAR na banda P é de domínio nacional e possibilita o levantamento do relevo sob a cobertura vegetal, no nível do solo.

Outra inovação importante que vem sendo aplicada à produção cartográfica é a orientação a objetos, que tem propiciado uma acentuada redução no tempo consumido na validação topológica dos dados espaciais, bem como na edição vetorial de uma carta topográfica digital. Tudo isto redundando no aumento da produção cartográfica e da capacidade de atender à demanda (Figura 4).

Imagens de sensores orbitais para as operações cartográficas têm sido utilizadas para escalas menores que 1:100.000 e, para trabalhos temáticos específicos, têm-se empregado imagens de alta resolução espacial e espectral (Figura 5).



**Figura 4**  
Todos os vetores (ponto, linha e polígono) adquiridos em banco de dados geográficos representativos do espaço terrestre

Fontes: DSG; SEI

As técnicas para a geração de produtos fotogramétricos nas escalas 1:25.000 e 1:50.000 também estão sendo exaustivamente utilizadas na geração de ortofotos digitais (Figura 6) e modelos digitais de superfície com elevada acurácia posicional, em conformidade com o Padrão de Acurácia Posicional para Produtos Cartográficos Digitais (PAP-PCD).

Paralelamente, ainda hoje há um dedicado e intenso esforço para a conversão digital do acervo remanescente de cartas topográficas em meio analógico, visando disponibilizá-lo no formato vetorial, já estruturado segundo as especificações técnicas vigentes. Uma vez que as técnicas de conversão destes dados analógicos se encontram em estágio avançado de amadurecimento, pode-se inferir que esta realidade de produtos existentes somente no formato analógico não se prolongará por muito mais tempo.

A evolução natural deste processo converge para o armazenamento de todo o acervo digital existente em um banco de dados geográficos contínuo, o qual permita análises em dados geoespaciais de qualquer região do território nacional em uma base cartográfica única.

Os aspectos apresentados mostram que a DSG tem atuado na vanguarda tecnológica nacional, sendo um agente ativo na retomada do desenvolvimento cartográfico brasileiro, procurando atender à demanda tanto da Força Terrestre quanto dos órgãos da administração pública no que há de mais moderno.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Historicamente, a cartografia nacional nasceu visando atender a uma necessidade exclusiva de



**Figura 5**  
Imagem de sensor orbital

Fontes: DSG; SEI





**Figura 6**  
Exemplo de ortofoto correspondente à área da cidade Luís Eduardo Magalhães, no oeste do estado da Bahia

Fontes: DSG; SEI

manutenção do espaço conquistado e da soberania. Sob este aspecto, os esforços envidados serviram de alicerce para a consolidação da importância desta ferramenta para o desenvolvimento das nações.

Esta importância encontrou o seu auge no Brasil nos anos 60, com a produção massiva de cartas topográficas na escala 1:100.000, estimulada pelos acordos internacionais firmados, e sucumbiu diante da conjuntura econômica desfavorável pela qual o país passou na década de 80.

Diante disto, criou-se uma lacuna entre a disponibilidade dos dados cartográficos e a procura por algo mais sofisticado e atualizado. Se, por um lado, há uma oferta insuficiente desse tipo de informação, fruto de períodos de estagnação da atividade cartográfica aliada a uma lenta retomada, tem-se, no entanto, a necessidade de produtos cartográficos digitais atuais, nas escalas desejadas e com

um padrão de estrutura de dados espaciais que possibilite o compartilhamento destes por vários segmentos de usuários.

A partir da criação da Concar, iniciou-se um novo momento na história da cartografia, com a retomada do desenvolvimento da cartografia básica brasileira, para rumos tecnológicos ainda não pensados.

Como consequência direta da atuação da Concar no cenário cartográfico brasileiro, tem-se a coordenação das ações necessárias à construção das bases que guiarão os novos rumos de empresas e governo, com vistas a alavancar o processo de crescimento sustentável e a evitar os riscos de dispersão de esforços e de dispêndio desnecessário de recursos financeiros. Neste quadro de complexidade, sobressai o esforço que se vem desenvolvendo no âmbito da DSG para normatizar as atividades e os produtos nacionais.

Projetos de mapeamento passaram a ser uma realidade, como o convênio entre a DSG e a SEI que deu início à atualização das informações cartográficas do estado da Bahia, fazendo uso das mais modernas técnicas de mapeamento disponíveis atualmente, contemplando, dentre outros aspectos, a avaliação, por parte da DSG, de produtos fotogramétricos e de sensores orbitais fornecidos como insumo para a elaboração da base cartográfica nas escalas 1:25.000 e 1:50.000.

A DSG, diante deste cenário, participa ativamente de novos projetos em diversos estados brasileiros, colabora com o desenvolvimento dos padrões que guiarão a cartografia e consolida a participação do Exército nas atividades de mapeamento sistêmico terrestre do país, atendendo aos interesses da Defesa no desenvolvimento da Nação.

## REFERÊNCIAS

- BRASIL. Decreto nº 6.666, de 27 de novembro de 2008. Institui, no âmbito do Poder Executivo Federal, a Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais – INDE, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 28 nov. 2008.
- BRASIL. Decreto-lei nº 243, de 28 de fevereiro de 1967. Fixa as Diretrizes e Bases da Cartografia Brasileira e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 28 fev. de 1967.
- BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 11 jul. de 2001.
- CASTELLO BRANCO FILHO, M. *História do serviço geográfico do Exército*. Rio de Janeiro: Diretoria de Serviço Geográfico, 1979. 100 p.
- MELLO, M. P. de. Cinquenta anos de IBGE: a geodésia e a cartografia (1936–1986). *Revista Brasileira de Cartografia*, Rio de Janeiro: SBC, n. 40, p. 62- 67, jul. 1986.
- LUNARDI, O. A.; AUGUSTO, M. J. Infraestrutura dos dados espaciais brasileira: mapoteca nacional digital. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CADASTRO TÉCNICO MULTIFINALITÁRIO E GESTÃO TERRITORIAL, 7., Florianópolis, SC, 2006. *Anais...* Florianópolis, SC 2006. CD-ROM.
- WEBER, E. et al. *Qualidade de dados geoespaciais*. Rio Grande do Sul: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Informática, 1999. 37 p. Relatório de Pesquisa –RHA/E / CNPq – RP-293.

# Normas para publicação

## Os artigos devem:

- ser enviados por e-mail, preferencialmente, desde que os arquivos não excedam o limite de dois megabytes; acima desse limite, em mídia de CD-ROM;
- ser apresentados em editor de texto de maior difusão (Word), formatado com entrelinhas de 1,5, margem esquerda de 3 cm, direita e inferior de 2 cm, superior de 2,5 cm, fonte Times New Roman, tamanho 12;
- ser assinados por, NO MÁXIMO, três autores;
- incluir, em nota de rodapé, os créditos institucionais do autor, referência a atual atividade profissional, titulação, endereço para correspondência, telefone, e-mail;
- ter, no mínimo, 15 páginas e, no máximo, 25;
- vir acompanhado de resumo e *abstract* com, no máximo, dez linhas, entrelinha simples, contendo, quando cabível, tema, objetivos, metodologia, principais resultados e conclusões; abaixo do resumo e do *abstract*, incluir até cinco palavras-chave e *keywords*, separadas entre si por ponto e finalizadas também por ponto;
- apresentar padronização de título, de forma a ficar claro o que é TÍTULO e SUBTÍTULO; o título deve se constituir de palavra, expressão ou frase que designe o assunto ou conteúdo do texto; o subtítulo, apresentado em seguida ao título e dele separado por dois pontos, visa esclarecê-lo ou complementá-lo;
- contar com tabelas e demais tipos de ilustrações (desenhos, esquemas, figuras, fluxogramas, fotos, gráficos, mapas etc.), numeradas consecutivamente com algarismos arábicos, na ordem em que forem citadas no texto, com os títulos, legendas e fontes completas, e suas respectivas localizações assinaladas no texto;
- conter todo e qualquer tipo de ilustração acompanhado dos originais, sempre em tons de cinza, de forma a garantir fidelidade e qualidade na reprodução; se as fotografias forem digitalizadas, devem ser escaneadas em 300 dpi (CMYK) e salvas com a extensão TIFF; se for usada máquina digital, deve-se utilizar o mesmo procedimento com relação a dpi e extensão, de acordo com o item “Ilustrações” do Manual de Redação e Estilo da SEI, disponibilizado em [www.sei.ba.gov.br](http://www.sei.ba.gov.br), no menu “Publicações”;
- destacar citações diretas que ultrapassem três linhas, apresentando-as em outro parágrafo, com recuo de 4 cm à esquerda, tamanho de fonte 10 e sem aspas (NBR 10520:2002 da ABNT);
- quando da inclusão de depoimentos dos sujeitos, apresentá-los em parágrafo distinto do texto, entre aspas, com letra e espaçamento igual ao do texto e recuo esquerdo, de todas as linhas, igual ao do parágrafo;
- evitar as notas, sobretudo extensas, usando-as apenas quando outras considerações ou explicações forem necessárias ao texto, para não interromper a sequência lógica da leitura e não cansar o leitor;
- indicar as notas de rodapé por números arábicos, aparecendo, preferencialmente, de forma integral na mesma página em que forem inseridas;
- conter referências completas e precisas, adotando-se o procedimento informado a seguir.

## Referências:

No transcorrer do texto, a fonte da citação direta ou da paráfrase deve ser indicada pelo sobrenome do autor, pela instituição responsável ou pelo título da obra, ano e página. Quando incluída na sentença, deve ser grafada em letras maiúsculas e minúsculas e, quando estiver entre parênteses, deve ter todas as letras maiúsculas. Exemplos:

- A estruturação produtiva deveria se voltar para a exploração econômica de suas riquezas naturais, conforme esclarece Castro (1980, p. 152);
- “O outro lado da medalha dessa contraposição da Inglaterra civil e adulta às raças selvagens e de menoridade é o processo pelo qual a barreira, que na metrópole divide os servos dos senhores, tende a perder a sua rigidez de casta” (LOSURDO, 2006, p. 240).

No final do artigo, deve aparecer a lista de referências, em ordem alfabética, em conformidade com a norma NBR 6023:2002 da ABNT. Exemplos:

Para livros:

- BORGES, Jafé; LEMOS, Gláucia. *Comércio baiano*: depoimentos para sua história. Salvador: Associação Comercial da Bahia, 2002.

Para artigos e/ou matéria de revista, boletim etc.:

- SOUZA, Laumar Neves de. Essência x aparência: o fenômeno da globalização. *Bahia Análise & Dados*, Salvador, v. 12, n. 3, p. 51-60, dez. 2002.

Para partes de livros:

- MATOS, Ralfo. Das grandes divisões do Brasil à idéia do urbano em rede tripartite. In: \_\_\_\_\_. (Org.). *Espacialidades em rede*: população, urbanização e migração no Brasil contemporâneo. Belo Horizonte: C/Arte, 2005. p. 17-56.

Na lista de referências, os títulos dos livros devem aparecer sempre em itálico. Os subtítulos, apesar de citados, não recebem o mesmo tratamento. No caso de artigo/matéria de revista ou jornal, o itálico deve ser colocado no título da publicação. A lista de referências deve ser alinhada à esquerda, e conter apenas os trabalhos efetivamente utilizados na elaboração do artigo.

## Originais:

Os originais apresentados serão considerados definitivos. Caso sejam aprovados, as provas só serão submetidas ao autor quando solicitadas previamente. Serão, também, considerados como autorizados para publicação por sua simples remessa à Revista, não implicando pagamento de direitos autorais. A Coordenação Editorial, em caso de aceitação do texto, reserva-se o direito de sugerir ou modificar títulos, formatar tabelas e ilustrações, entre outras intervenções, a fim de atender ao padrão editorial e ortográfico adotado pela Instituição e expresso em seu Manual de Redação e Estilo, disponibilizado em [www.sei.ba.gov.br](http://www.sei.ba.gov.br), no menu “Publicações”. Compromete-se, ainda, a responder por escrito aos autores e, em caso de recusa, a enviar os resumos dos pareceres aos mesmos.



