

BA&D

BAHIA ANÁLISE & DADOS

Planejamento e Desenvolvimento



BA&D

BAHIA ANÁLISE & DADOS

Governo do Estado da Bahia

Rui Costa dos Santos

Secretaria do Planejamento

Antonio Henrique de Souza Moreira

Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia

Eliana Maria Santos Boaventura

Superintendência de Planejamento Estratégico (Seplan)

Ranieri Muricy Barreto

Diretoria de Indicadores e Estatísticas (SEI)

Gustavo Casseb Pessoti

Conselho Editorial

Ângela Borges, Ângela Franco, 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, Inaiá Maria Moreira de Carvalho, José Geraldo dos Reis Santos, José Ribeiro Soares Guimarães, Laumar Neves de Souza, Lino Mosquera Navarro, Luiz Filgueiras, Luiz Mário Ribeiro Vieira, Moema José de Carvalho Augusto, Mônica de Moura Pires, Nádia Hage Fialho, Nadya Araújo Guimarães, Oswaldo Guerra, Renato Leone Miranda Léda, Rita Pimentel, Tereza Lúcia Muricy de Abreu, Vitor de Athayde Couto

Editoria-Geral

Elisabete Cristina Teixeira Barretto

Editoria Adjunta

Eletice Rangel, Guillermo Javier Pedreira Etkin, Lucigleide Nery Nascimento, Pedro Marques de Santana

Coordenação Editorial

Patrícia Chame Dias (Seplan), Pedro Marques de Santana (SEI)

Colaboração

Francisco Baqueiro Vidal (Seplan)

Coordenação de Disseminação de Informações

Augusto Cezar Pereira Orrico

Coordenação de Produção Editorial

Elisabete Cristina Teixeira Barretto

Revisão de Linguagem

Laura Dantas (port.), Lucigleide Nery Nascimento (ing.)

Editoria de Arte e Estilo

Ludmila Nagamatsu

Projeto Gráfico / Capa

Julio Vilela

Editoração

Nando Cordeiro

Coordenação de Biblioteca e Documentação (Cobi)

Normalização

Eliana Marta Gomes da Silva Sousa

*A Bahia Análise & Dados é uma publicação semestral da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI), autarquia vinculada à Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia. Todos os números podem ser visualizados no site da SEI (www.sei.ba.gov.br) no menu "Publicações". Os artigos publicados são de inteira responsabilidade de seus autores. As opiniões neles emitidas não exprimem, necessariamente, o ponto de vista da SEI. É permitida a reprodução total ou parcial dos textos desta revista, desde que a fonte original seja creditada de forma explícita. Esta publicação está indexada no *Library of Congress*, *Ulrich's International Periodicals Directory* e no sistema Qualis da Capes.*

Bahia Análise & Dados, v. 1 (1991-)
Salvador: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia, 2018.
v.28
n. 2
Semestral
ISSN 0103 8117

CDU 338 (813.8)



SECRETARIA DO
PLANEJAMENTO



Av. Luiz Viana Filho, 4ª Avenida, 435, CAB
Salvador (BA) Cep: 41.745-002
Tel.: (71) 3115 4822 Fax: (71) 3116 1781
www.sei.ba.gov.br sei@sei.ba.gov.br

	Apresentação	5
	Da agenda de desenvolvimento do milênio ao desenvolvimento sustentável: oportunidades e desafios para planejamento e políticas públicas no século XXI	7
	PAULO DE MARTINO JANNUZZI SANDRA DE CARLO	
	Políticas públicas no Brasil em período recente: balanço e perspectivas	29
	DANILO JORGE VIEIRA	
	Planos estratégicos estaduais de desenvolvimento e governança pública	53
	SILVIO A. F. CARIO AGHATA K. R. GONSALVES MICHELE D. V. SILVA	
	Vulnerabilidades e incertezas: aspectos da gestão governamental baiana de 2007 a 2017	77
	MARIA DE FÁTIMA TORREÃO ESPINHEIRA ROBERTO MAXIMIANO PEREIRA	
	Cultura como vetor de desenvolvimento: algumas considerações para o estado da Bahia	99
	CARMEN LÚCIA CASTRO LIMA	
	Como andam o planejamento e a governança metropolitana no estado da Bahia: um desafio político, técnico e institucional	125
	MARIA ANGÉLICA DOS SANTOS RODRIGUES LÍVIA MARIA GABRIELLI DE AZEVEDO	
	Produção do espaço, capitalismo e as transformações de um município da Região Metropolitana de Salvador	153
	PATRICIA CHAME DIAS	
	Conselho Quilombola e sua função deliberativa no planejamento do estado: o caso da Bacia e do Vale do Iguape	179
	CLÉIA COSTA DOS SANTOS ROSANE VIANA JOVELINO GILMAR BITTENCOURT SANTOS SILVA	
	Medindo a pobreza multidimensional em Itabuna: uma análise espacial	197
	RICARDO CANDÉA SÁ BARRETO ELI IZIDRO DOS SANTOS ÍCARO CÉLIO SANTOS DE CARVALHO	
	O Sistema Viário Oeste (SVO) e as implicações sobre a ocupação e o uso do solo na localidade de Mar Grande, em Vera Cruz(BA)	225
	JÚNIO DE JESUS DOS SANTOS MARLISON DOS ANJOS CARVALHO JAMES AMORIM ARAÚJO	
	Rejeição das prestações de contas de seis municípios da Bahia: um estudo entre os anos 2010 e 2013	253
	ANDERSON SANTOS DE FREITAS LAÍS ELAINE LIMA DE LUCENA MARIA VALESKA DAMÁSIO DE CARVALHO SILVA MARCELO SANTANA SILVA	
	Municipal urban waste-to-energy business model in Mexico: a study of three companies	273
	JOSÉ GUADALUPE VARGAS HERNÁNDEZ JESÚS IVÁN GONZÁLEZ ONTIVEROS	



Apresentação

Diante dos múltiplos desafios que o atual contexto apresenta, configura-se como tarefa necessária da administração pública a proposição de políticas que, além resultarem de diagnósticos consistentes e de uma necessária pactuação com a sociedade, sejam orientadas por uma perspectiva que atenda a um projeto de desenvolvimento que vise a redução das desigualdades e a promoção de bem-estar, econômico e social. Atento a essa situação e pautado em tal concepção de futuro, o governo da Bahia vem elaborando o Plano de Desenvolvimento Integrado - PDI Bahia 2035, documento que pretende afirmar uma visão de desenvolvimento orientadora de prioridades, metas e ações governamentais.

Com a proposta de contribuir para a construção desse plano, a Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI), em parceria com a Secretaria do Planejamento (SEPLAN), traz a público a revista *Bahia Análise & Dados: Planejamento e Desenvolvimento*. Composta por 12 artigos que transitam por temas distintos, esta publicação ilustra como diferentes campos disciplinares e distintas orientações teóricas e conceituais podem convergir na intenção de compreender as relações entre Estado e sociedade, mediadas pelos governos. Do mesmo modo, trazem reflexões sobre a política pública, seja considerando as bases e questões que regem sua elaboração, seja abordando as possibilidades de avaliações e análises de seus resultados. Nesse sentido, os textos aportam elementos ao debate sobre planejamento e os desígnios do desenvolvimento.

Cabe ressaltar que este volume contou com a contribuição de profissionais da academia e do serviço público, da Bahia, de outros estados e do exterior, o que em muito contribui para ampliar o escopo das reflexões a respeito dos temas em pauta. Assim, agradecemos aos autores que participaram desta edição e que garantiram um debate plural em torno de questões fundamentais para a sociedade.

Resumo

As agendas internacionais de desenvolvimento vocalizadas pelas Nações Unidas e suas agências são referências importantes na constituição das agendas de políticas públicas prioritárias em diversos países. Pela abrangência programática e a articulação institucional em nível global, a Agenda dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável representa um grande avanço nesse sentido, advogando por princípios e metas de indissolubilidade do crescimento econômico, do desenvolvimento social e da sustentabilidade ambiental para todos os países. Este texto discorre sobre o contexto de formação dessa pauta e os desafios que ela traz para seu monitoramento – em termos de indicadores – e para sua efetivação – em termos de políticas públicas. Propõe que essa agenda representa uma “tábua de salvação” para a sociedade brasileira diante do quadro de instabilidade político-institucional e das restrições orçamentárias do gasto público para os próximos anos.

Palavras-chave: Agenda 2030. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Políticas públicas.

Abstract

The international development agendas put forward by the United Nations and its agencies are important references in the constitution of priority public policy agendas in the various countries. Through the programmatic scope and institutional articulation at the global level, the Sustainable Development Objectives Agenda represents a great advance in this direction, advocating principles and goals of indissolubility of economic growth, social development and environmental sustainability for all countries. This text discusses the context of formation of this agenda and the challenges it brings to its monitoring - in terms of indicators - and its effectiveness - in terms of public policies. It proposes that this agenda represents a “lifeline” for Brazilian society within the framework of political-institutional instability and budgetary constraints on public spending in the coming years.

Keywords: Agenda 2030. Sustainable Development Goals. Public policy.

Da agenda de desenvolvimento do milênio ao desenvolvimento sustentável: oportunidades e desafios para planejamento e políticas públicas no século XXI

PAULO DE MARTINO JANNUZZI

Doutor em Demografia pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e mestre em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). Professor da Escola Nacional de Ciências Estatísticas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e pesquisador bolsista do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). paulo.jannuzzi@ibge.gov.br

SANDRA DE CARLO

Doutora em Desenvolvimento Sustentável pela Universidade de Brasília (UNB) e mestre em Ciências Ambientais pela The Evergreen State College (Evergreen). Pesquisadora em informações geográficas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) cedida ao Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea/PR). sandra.decarlo@ibge.gov.br

CINQUENTA ANOS depois de iniciadas as discussões nas Nações Unidas sobre os compromissos internacionais com o desenvolvimento, chefes de Estado e representantes de mais de 190 países, reunidos em sessão especial na Assembleia Geral das Nações Unidas em setembro de 2015, aprovaram uma nova agenda de desenvolvimento sustentável com o documento intitulado *Transformando o nosso Mundo: Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável*. Esta pauta de compromissos, denominada Agenda de Desenvolvimento Sustentável, Agenda 2030 ou ainda Agenda dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), estabelece um plano de ação para as pessoas, para o Planeta e para a prosperidade global e busca fortalecer a paz universal num ambiente de ampla parceria entre nações, instituições públicas, privadas e sociedade. Como instrumento de *advocacy* para os próximos anos – e década –, essa pauta preconiza bandeiras de respeito aos direitos

Essa agenda
[Agenda de
Desenvolvimento
Sustentável]
parece se
constituir
em “tábua de
salvação” para
garantir, ao
menos institu-
cionalmente,
compromissos
que assegurem
um estágio de
desenvolvimento
sustentável mais
avançado e
equânime

humanos, de igualdade e não discriminação e de compromissos mais amplos do que os firmados nas chamadas Décadas de Desenvolvimento das Nações Unidas, iniciadas em 1961, e na Agenda dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), proposta em 2000.

Em um mundo – e em um país – sujeito a forte instabilidade política e econômica, de descontinuidades de políticas públicas e de relutância no cumprimento de pactos internacionais, essa agenda parece se constituir em “tábua de salvação” para garantir, ao menos institucionalmente, compromissos que assegurem um estágio de desenvolvimento mais avançado e equânime em suas três dimensões: econômica, social e ambiental. Afinal, assim como ocorre com a divulgação anual do Relatório de Desenvolvimento Humano, é de se esperar que o não cumprimento das metas preconizadas nessa agenda, revelado por indicadores comparativos internacionais nos relatórios anuais ou bianuais de cada país, crie algum constrangimento sistemático aos governos em justificar, à mídia e à sociedade, o abandono ou não seguimento da pactuação assinada nas Nações Unidas em setembro de 2015. Situações concretas já começam a se configurar nessa perspectiva, como ilustram, no âmbito internacional, os desgastes do governo Trump ao anunciar a retirada dos EUA do Acordo de Mudanças Climáticas de Paris. No Brasil, causou certa surpresa entre a comunidade de pesquisadores e de técnicos governamentais que vinha discutindo essa agenda, que o primeiro Relatório de Acompanhamento dos ODS do governo brasileiro, lançado em junho de 2017, não apenas fosse tão singelo em comparação com os produzidos para a Agenda ODM, como não explicitasse as metas de redução da desigualdade, promoção de trabalho decente, garantia de consumo e produção ambientalmente sustentável, entre outros aspectos.

Conhecer o contexto de formação dessas agendas de desenvolvimento – ODM e ODS – e o escopo dos compromissos firmados em âmbito internacional parece bastante oportuno para refletir sobre objetivos, esforços e princípios inovadores que estas trazem no desenho e na avaliação das políticas públicas no país. Se o desafio de promover o pacto civilizatório dessa agenda – para não citar o contrato constitucional de 1988 – já seria expressivo em qualquer contexto político e econômico mais favorável, as dificuldades orçamentárias do presente e as restrições de financiamento futuro para políticas públicas exigem um debate ainda mais intenso, tanto no âmbito governamental quanto na sociedade brasileira, sobre as escolhas públicas a fazer e os aprimoramentos técnico-institucionais a implementar nessas políticas. Trazer subsídios nesse sentido é o objetivo deste texto, organizado em três seções. Inicia-se com a apresentação da agenda dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio; em seguida apresenta-se a Agenda 2030, e segue-se com os desafios para as políticas públicas no país.

A AGENDA DOS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO DO MILÊNIO

Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) constituíram um dos principais esforços internacionais de defesa e promoção de políticas sociais nas últimas décadas. Os ODM foram aprovados na Assembleia Geral das Nações Unidas, em 2001, como desdobramento da Cúpula do Milênio, realizada no ano anterior. A natureza política do documento que formalizou tal agenda, o número de signatários e as implicações técnicas no acompanhamento dos compromissos representaram uma nova oportunidade para a discussão do significado de desenvolvimento e do papel das políticas públicas, e também deram novo impulso à produção de indicadores sociais no mundo.

Em certa perspectiva, os ODM podem ser interpretados como uma nova formatação das agendas de desenvolvimento das Nações Unidas, promovidas desde os anos 1960 para orientar o esforço estratégico de suas agências na busca por maior prosperidade e bem-estar pelo mundo. Como observa Koehler (2016), essas agendas – estabelecidas pela Secretaria Geral com anuência da Assembleia Geral das Nações Unidas – propunham metas quantitativas de crescimento econômico e, gradativamente, ampliaram o escopo para contemplar medidas de bem-estar social para países em desenvolvimento. Já na segunda “Década de Desenvolvimento” das Nações Unidas, iniciada em 1971, além da reiteração quanto à necessidade de crescimento econômico, mencionava-se a importância de objetivos sociais nas áreas de emprego, educação, saúde e nutrição. A menção ao combate à fome e à pobreza como objetivo fundamental da agenda internacional aparece, segundo a autora, a partir da terceira Década de Desenvolvimento, em 1981, não tendo mais saído das agendas desde então (KOEHLER, 2016).

A explicitação de compromissos com a erradicação da fome, a diminuição da pobreza e a melhor distribuição dos benefícios do crescimento econômico foram temas reiterados nas principais conferências mundiais organizadas pelas várias agências das Nações Unidas nos anos 1990 (Quadro 1). Vale destacar a Cúpula Mundial de 1992 – a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD), realizada no Rio de Janeiro – pela introdução da temática do meio ambiente na agenda internacional de desenvolvimento, com impactos importantes na proposição de políticas ativas e regulatórias no campo ambiental nos anos seguintes em diversos países (CORREA; ALVES; JANNUZZI, 2006).

A Agenda ODM priorizou avanços para combater iniquidades sociais básicas, relacionadas especialmente à pobreza e à falta de nutrição e

Os Objetivos
de Desenvol-
vimento do
Milênio (ODM)
constituíram
um dos
principais
esforços inter-
nacionais
de defesa e
promoção de
políticas sociais
nas últimas
décadas

A Agenda ODM priorizou avanços para combater iniquidades sociais básicas, relacionadas especialmente à pobreza e à falta de nutrição e de saúde nos países não desenvolvidos, não contemplando todo o escopo programático das referidas Cúpulas Mundiais

de saúde nos países não desenvolvidos, não contemplando todo o escopo programático das referidas Cúpulas Mundiais. Nessa agenda, os compromissos de desenvolvimento foram reunidos em oito grandes objetivos: combate à fome e à pobreza, acesso universal à educação primária, promoção da autonomia das mulheres, redução da mortalidade na infância e da mortalidade materna, combate à propagação da AIDS e outras doenças transmissíveis, preservação ambiental e cooperação técnica e financeira para o desenvolvimento dos países mais pobres. Tais objetivos desdobravam-se em duas dezenas de metas, com referências a atingir em 2015.

Quadro 1

Principais conferências do Ciclo Social das Nações Unidas

Tema	Ano	Localidade
Educação	1990	Jomtien
Infância	1990	Nova Iorque
Meio ambiente	1992	Rio de Janeiro
Direitos humanos	1993	Viena
População	1994	Cairo
Desenvolvimento social	1995	Copenhague
Mulher	1995	Pequim
Alimentação	1996	Roma
Assentamentos humanos	1996	Istambul
Trabalho infantil	1997	Oslo
Juventude	1998	Lisboa
Discriminação racial	2001	Durban

Fonte: elaboração dos autores.

Tal agenda tem sido interpretada por alguns autores e instituições como minimalista em relação aos direitos sociais, muito aquém das expectativas criadas quando da criação do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) em 1966. Como comenta Aragão (2013), a Agenda ODM representava um esvaziamento intencional da agenda de desenvolvimento e de direitos humanos. Seria uma concessão da Secretaria Geral das Nações Unidas às resistências de governos conservadores e de inspiração liberal – especialmente dos EUA, maior financiador da organização desde sua fundação – à pauta mais progressista e abrangente – ou ‘vermelha’ – de direitos humanos, defendida por suas agências especializadas, especialmente UNESCO e UNICEF, nas décadas anteriores. Segundo o autor, a pressão de organizações não governamentais junto às agências especializadas, especialmente durante as citadas Cúpulas Mundiais não teria sido suficiente para resistir ao *lobby* empresarial, de *think tanks* conservadores e de outras organizações de fomento ligadas ao Consenso de Washington, junto à Secretaria da Assembleia Geral.

Ao longo dos anos 2000, a agenda, encapsulada nos oito compromissos formais, acabou ampliando-se gradativamente, por meio da proposição de um conjunto cada vez maior de indicadores de monitoramento

que, na realidade, apontavam para um escopo maior de objetivos de desenvolvimento (Quadro 2). A necessidade de produzir e disponibilizar indicadores consistentes, em bases regulares, acabou sendo uma consequência, pela forma como as metas foram definidas, com referências quantitativas e prazos a alcançar. Ao se definir, por exemplo, o compromisso de reduzir a pobreza extrema em 2015 para a metade da observada em 1990, de universalizar a educação primária, de eliminar as disparidades por sexo do acesso à educação ou ainda de diminuir a mortalidade na infância a 2/3 da prevalente em 1990, os países foram induzidos a aprimorar suas pesquisas sociais e os registros de estatísticas vitais e a produzir relatórios nacionais de acompanhamento. Além disso, o escopo de metas e indicadores foi sendo ampliado ao longo do tempo, em especial no processo de revisão pelas Nações Unidas em 2005. Na ocasião foram incorporados compromissos com o crescimento econômico e com a geração de empregos, metas não mencionadas no documento inicial, embora já explicitadas nas agendas das Décadas de Desenvolvimento das Nações Unidas, entre 1961 e 1991 (KOEHLER, 2016). O compromisso com a redução do desemprego (ou com o aumento do nível de ocupação), por exemplo, acabou sendo encaixado dentro do primeiro objetivo, de redução da fome e da pobreza, assim como outros relacionados ao trabalho decente e à produtividade do trabalhador.

Assim, a Agenda ODM chegou em 2015 com uma proposta de dezenas de indicadores de monitoramento e, ainda, talvez menos conhecido, um inventário de políticas e ações para a consecução destes. A leitura dos seguidos relatórios anuais de Desenvolvimento Humano é reveladora de como a identificação de boas práticas e de políticas públicas passa a ter papel central na publicação, relativizando o destaque ao indicador (o Índice de Desenvolvimento Humano) que, na origem, foi a grande novidade¹. Para o inventário de políticas e de indicadores referentes a cada um dos oito objetivos contribuíram as agendas temáticas de trabalho de cada agência multilateral, em boa parte definidas ou legitimadas nas conferências mundiais dos anos 1990, o que se passou na temática do desenvolvimento sustentável com a Agenda 21, na educacional com o Educação para Todos, na do trabalho com a Agenda do Trabalho Decente, para citar algumas das principais.

A Agenda ODM teve adesão efetiva do governo brasileiro em 2003 e, em seguida, espalhou-se por vários estados e municípios, pelo esforço do escritório do PNUD no Brasil e do próprio governo federal, como es-

Assim, a
Agenda ODM
chegou em
2015 com uma
proposta de
dezenas de
indicadores
de monitora-
mento e, ainda,
talvez menos
conhecido,
um inventário
de políticas e
ações para a
consecução
destes

¹ Vale registrar que, no caso brasileiro, a imprensa persistiu dando pouca atenção ao conteúdo do relatório, destacando, na maioria dos lançamentos do relatório anual, a evolução do IDH e o *ranking* do país na comparação internacional. Para além de reflexo da orientação editorial da mídia no país, a pobreza da cobertura desses relatórios, assim como a dos relatórios do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e de outras instituições de pesquisa, decorre da falta de um Jornalismo de Políticas Públicas, em analogia ao Jornalismo Econômico e ao Jornalismo Cultural, já instituídos, bem ou mal, no país.

Metas mais ousadas e/ou mais específicas acabaram sendo definidas nos anos seguintes, à medida que se percebia que a pauta de políticas sociais no Brasil era muito mais ampla que a agenda minimalista preconizada pelos ODM

estratégia de busca de convergência em relação às principais políticas públicas nas áreas do combate à pobreza, da educação e da saúde. Metas mais ousadas e/ou mais específicas acabaram sendo definidas nos anos seguintes, à medida que se percebia que a pauta de políticas sociais no Brasil era muito mais ampla que a agenda minimalista preconizada pelos ODM. Com relação ao primeiro objetivo, por exemplo, enquanto a meta global preconizava “até 2015, a redução da fome à metade do nível de 1990”, o Brasil se comprometeu “até 2015, a erradicar a fome” (JANNUZZI, 2017, p. 174). Em outro exemplo, o objetivo global de “universalizar a educação primária a todas as crianças, independentemente de gênero” desdobrou-se, no caso brasileiro, em um compromisso de assegurar que, “até 2015, todas as crianças, de todas as regiões, independentemente de cor, raça ou sexo, concluam o ensino fundamental” (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2007, p. 41).

Quadro 2

Objetivos de Desenvolvimento do Milênio 1990-2015 – Versão do Relatório de Acompanhamento dos ODM – Brasil – 2014

Objetivo	Principais indicadores
1 – Reduzir, até 2015, a extrema pobreza e a fome à metade do nível prevalente em 1990	Percentual da população em extrema pobreza (vivendo com menos de US\$ PPC 1,25/dia) Hiato de pobreza extrema Percentual da renda apropriada pelos 20% mais pobres Prevalência de desnutrição (peso/altura) em crianças até 5 anos Nível de ocupação da população em idade ativa PIB por trabalhador ocupado
2 – Universalizar a educação primária	Taxa de escolarização líquida no ensino fundamental de crianças e adolescentes Taxa de adequação da idade à série cursada dos estudantes de 9 a 17 anos Taxa de alfabetização da população de 15 a 24 anos
3 – Promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres	Taxa de escolarização líquida nos diferentes níveis de ensino por sexo Percentual de mulheres nas ocupações assalariadas não agrícolas Percentual de mulheres em cargos eletivos no parlamento
4 – Reduzir a mortalidade na infância	Taxa de mortalidade infantil Taxa de mortalidade infantil por causas Cobertura vacinal
5- Melhorar a saúde materna	Razão de mortalidade materna Percentual de partos realizados em estabelecimentos de saúde Taxa de fecundidade das mulheres de 15 a 19 anos Cobertura da atenção pré-natal
6 – Combater a AIDS, a malária e outras doenças	Taxa de detecção de HIV/AIDS Coeficiente de mortalidade por AIDS Taxa de incidência parasitária anual de malária Taxa de incidência de tuberculose Taxa de detecção de hanseníase
7 – Garantir a sustentabilidade ambiental	Cobertura florestal do território nacional Consumo de substâncias que destroem a camada de ozônio Proporção da população com acesso à água potável Proporção da população com acesso ao esgotamento sanitário Percentagem da população urbana vivendo em moradias adequadas
8- Estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento	Número de projetos de cooperação técnica internacional Montante despendido em cooperação técnica internacional por região

Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2014). Elaboração dos autores.

O IPEA ficou responsável em produzir, com o IBGE e os Ministérios, coordenados pela Casa Civil, os Relatórios Nacionais de Acompanhamento dos ODM. Esses documentos – cinco ao todo, produzidos em 2004, 2006, 2007, 2010 e 2014 – são importantes referências conceituais e metodológicas sobre indicadores sociais e fontes de dados. Os relatórios foram ampliando o conjunto de indicadores acompanhados, espelhando a expansão da agenda ODM internacional e os desdobramentos de novas metas governamentais propostas. A publicação, que em sua primeira edição tinha pouco menos de 100 páginas, terminou com mais que o dobro de páginas em 2014. Para essa ampliação, contribuíram o detalhamento das séries históricas por gênero, raça/cor e quintil de renda, e o esforço analítico de articulação entre a agenda de compromissos e as políticas públicas operadas pelos três níveis de governo. Desde o primeiro relatório de acompanhamento pode-se verificar essa busca de conexão entre a Agenda ODM e o conjunto de políticas sociais existentes no país, algo que se torna explícito a partir do segundo documento. A conexão objetivos-políticas-metas-indicadores presente nesses relatórios é um bom exemplo de como pautas de pactuação internacional podem influenciar a formação da agenda de políticas públicas.

Por iniciativa de outras instituições, a Agenda ODM acabou reverberando na produção de relatórios estaduais de acompanhamento e portais de indicadores a ela relacionados, com detalhamento em nível municipal. Destacam-se, nesse sentido, o Portal ODM, organizado pelo SESI do Paraná, e os relatórios organizados no âmbito da Associação Nacional das Instituições de Planejamento, Pesquisa e Estatísticas (Anipes), como o da Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Seade) em São Paulo. No âmbito federal, destaque, também, a agenda de compromissos com os municípios e o Prêmio ODM, envolvendo municípios, organizações não governamentais e o setor privado.

A avaliação do cumprimento do conjunto das metas da Agenda ODM é tarefa que permanece inconclusa, ainda que o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento tenha publicado um balanço, por grupos de países organizados em continentes, em meados de 2015 (UNITED NATIONS, 2015). Há análises mais positivas, outras nem tanto quanto ao alcance dos objetivos. Afinal, há sempre diferentes formas de olhar para a mesma realidade social. Para Cimadamore, Koehler e Pogge (2016), as avaliações de governos e das agências das Nações Unidas tendem a enfatizar os avanços e as conquistas – o “copo meio-cheio” – da agenda, tendo como referência o ponto de saída e o patamar alcançado. Acadêmicos e a sociedade civil, por sua vez, têm sempre uma perspectiva mais crítica, das lacunas e fracassos – o “copo meio-vazio” – com relação às metas, pautados no que seria desejável alcançar, para além do que fora pactuado anteriormente.

Por iniciativa de outras instituições, a Agenda ODM acabou reverberando na produção de relatórios estaduais de acompanhamento e portais de indicadores a ela relacionados, com detalhamento em nível municipal

O relativo sucesso de acompanhamento da Agenda ODM nas escalas nacional e internacional acabou favorecendo a intensificação da pesquisa sobre boas práticas e políticas públicas, assim como de novas estatísticas e indicadores.

Ainda de acordo com os autores, a avaliação do que passou com o primeiro objetivo, de diminuição da pobreza extrema, é um exemplo nesse sentido: de um lado, relatórios produzidos no âmbito das agências das Nações Unidas anunciavam que, já em 2010, a extrema pobreza global havia sido reduzida pela metade (CIMADAMORE; KOEHLER; POGGE, 2016); de outro, estudos acadêmicos denunciavam que tal fato se devia ao processo em curso na China e em outros países populosos – como o Brasil –, mas não era uma realidade na África Subsaariana e na Índia, por exemplo. Em tais estudos argumentava-se que, fosse outro o indicador usado, e não a linha internacional de extrema pobreza de US\$ PPC 1,25 por dia, ou fosse a meta medida em termos absolutos (em número de pessoas) e não em termos relativos (percentual de pessoas em extrema pobreza), o alcance do primeiro objetivo não poderia ser efetivamente comemorado (SUNDARAM, 2016). Como se verifica, o debate sobre o cumprimento das metas tem forte componente metodológico; a escolha seletiva de indicadores sociais, de um lado ou de outro, é parte do jogo político, e nem sempre, ao fim e ao cabo, prevalece a narrativa política com maior embasamento técnico.

O relativo sucesso de acompanhamento da Agenda ODM nas escalas nacional e internacional acabou favorecendo a intensificação da pesquisa sobre boas práticas e políticas públicas, assim como de novas estatísticas e indicadores. Mas há ainda por fazer em termos de levantamento, sistematização e documentação sobre iniciativas e políticas públicas implementadas em nível de governos nacionais pelo mundo, e uma lacuna ainda maior nas esferas subnacionais. A nova agenda de desenvolvimento, a dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), representa uma nova oportunidade para reverter essa situação, como exposto a seguir.

DA AGENDA 21 AOS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

A proposta e a mensuração de desenvolvimento sustentável tem sido foco de discussão desde a citada CNUMAD, realizada em 1992. Diante da crescente preocupação com os problemas ambientais e a conservação de recursos naturais, tornou-se de crucial importância a proposição de políticas regulatórias na temática e a elaboração de novos tipos de informação que demonstrassem, de maneira explícita, a relação entre o desenvolvimento econômico e a depleção dos recursos naturais/degradação do meio ambiente. À época, já se reconhecia a inadequação das contas nacionais em refletir a deterioração dos recursos naturais de uma nação e a dissociação entre a produção de estatísticas econômicas e sociais da produção de estatísticas ambientais.

O Plano de Ação aprovado na conferência Agenda 21 Global era composto por 40 capítulos, com compromissos e diretrizes voltados para a promoção do desenvolvimento sustentável. O capítulo 8 do documento incluía recomendações específicas com relação à necessidade de incorporação da problemática ambiental no sistema de informações estatísticas dos países (DE CARLO, 1999).

A iniciativa de desenvolver sistemas de informação levando em conta o meio ambiente originou-se de trabalhos exploratórios, realizados no final dos anos 1970 e início dos anos 1980, ressaltando a organização de indicadores segundo modelo Pressão-Estado-Resposta, para representar a interação entre atividades humanas e o meio ambiente. Nestes trabalhos, os indicadores de pressão revelam os tipos de fatores que causam mudanças no estado do meio ambiente, os indicadores de estado revelam a condição do meio ambiente, e os indicadores de resposta apontam para os esforços que a sociedade faz para diminuir ou solucionar os problemas ambientais numa determinada abrangência geográfica e num determinado período de tempo. O Sistema Pressão-Resposta de Estatística Ambiental (STRESS), desenvolvido pelo Instituto de Estatística do Canadá, foi pioneiro nesta linha de trabalho (RAPPORT; FRIEND, 1979). Seguiram-se outros, tais como o Esquema para o Desenvolvimento de Estatísticas do Meio Ambiente da Divisão de Estatísticas das Nações Unidas (UNITED NATIONS, 1991, 2016), e o modelo Pressão-Estado-Resposta da OCDE (1994) (DE CARLO, 1999).

Também são referências os Indicadores de Desenvolvimento Sustentável da Divisão de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas (UNITED NATIONS, 1996), reunidos no chamado “Livro Azul”, que considera indicadores selecionados para as diferentes dimensões do desenvolvimento sustentável: ambiental, social, econômico e institucional. O reconhecimento das limitações com relação à integração de informações sociais, econômicas e ambientais colocou o desafio de como conceber um sistema de informação estatística que fosse abrangente e flexível, a ponto de incluir uma gama de funções, inclusive a de valorar bens e serviços ambientais. Neste sentido, surgiram as linhas de trabalho voltadas para a elaboração de contas satélites ambientais, tendo como marco de referência o próprio Sistema de Contas Nacionais (DE CARLO, 2000).

No ápice dessa discussão surgiu, em 2008, o trabalho da Comissão Stiglitz-Sen-Fitoussi, encarregada de discutir e propor novas medidas de avaliação do desenvolvimento para Europa, incorporando, inclusive, questões sociais e ambientais (STIGLITZ; SEN; FITOUSS, 2014). O relatório não chega a renovar o debate sobre o Produto Interno Bruto (PIB), nem apresenta novas propostas, mas organiza as principais metodologias já existentes sobre o assunto.

A iniciativa de desenvolver sistemas de informação levando em conta o meio ambiente originou-se de trabalhos exploratórios, realizados no final dos anos 1970 e início dos anos 1980, ressaltando a organização de indicadores segundo modelo Pressão-Estado-Resposta

Em termos de pauta de políticas públicas, a Agenda 21 só ganhou força em 2002 com a conclusão de consulta pública e da elaboração do documento da Agenda 21 Brasileira, sob a coordenação da Comissão de Política de Desenvolvimento Sustentável

O IBGE esteve na vanguarda do processo de mensurar o desenvolvimento sustentável no Brasil com a publicação Indicadores de Desenvolvimento Sustentável (IDS) durante vários anos (2001, 2004, 2008, 2010, 2012 e 2015). A publicação é relativamente aderente às dimensões de desenvolvimento sustentável, definidas pela Agenda 21 Global, e adotados no, pouco citado, documento intitulado Indicadores de Desenvolvimento Sustentável, da Divisão de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas (UNITED NATIONS, 1996). Na versão mais recente, o IDS do IBGE considerou 19 indicadores na dimensão ambiental; 20 na dimensão social; 11 na dimensão econômica, e 12 na dimensão institucional. Entretanto, os dados não são muito recentes (os mais atualizados são de 2012). Outra iniciativa refere-se ao esforço integrado do IBGE com a Agência Nacional de Águas para construir uma conta satélite ambiental para os recursos hídricos, tendo como referência o System of Environmental-Economic Accounting (SEEA) (UNITED NATION, 2014).

Em termos de pauta de políticas públicas, a Agenda 21 só ganhou força em 2002 com a conclusão de consulta pública e da elaboração do documento da Agenda 21 Brasileira, sob a coordenação da Comissão de Política de Desenvolvimento Sustentável, entidade paritária entre o governo e a sociedade civil, presidida pelo Ministério do Meio Ambiente. Nesse documento foram incluídas propostas de estratégias de desenvolvimento sustentável tendo como foco a agricultura sustentável, cidades sustentáveis, ciência e tecnologia para o desenvolvimento sustentável, gestão dos recursos naturais, infraestrutura e integração regional e redução das desigualdades sociais (NOVAES; RIBAS; NOVAES, 2000).

A Agenda 21 nacional desdobrou-se na elaboração das Agenda 21 locais, utilizando um processo participativo de definição de um plano de desenvolvimento sustentável local, sendo considerada como referência na elaboração de Planos Diretores, ZEE e outros instrumentos de gestão ambiental municipal (DE CARLO, 2006). Segundo o Suplemento Meio Ambiente da Pesquisa de Informações Básicas (MUNIC) de 2002 (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2005), o processo da Agenda 21 local havia sido iniciado em 1.652 municípios brasileiros (representando 29,7% do total). Em 2009, havia processos de Agenda 21 local iniciados em 1.105 municípios (20% do total) e, em 2012, em 1.010 municípios (18% do total). É interessante notar que apenas 6,5% dos municípios com Agenda 21 local e Fórum instituído em 2002 ficaram nessa mesma situação em 2012 (MARTINS et al., 2015).

Os compromissos políticos na esfera internacional e a produção técnica e acadêmica suscitada pela Agenda 21 (1992), a dos ODM (2001), a Rio+10 (2002) e a Rio +20 (2012) criaram o substrato institucional para a instalação da Cúpula das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável, realizada em setembro de 2016, em Nova York. Este foi o

momento em que os chefes de Estado e de governo, de países desenvolvidos, emergentes e em desenvolvimento, subscreveram o documento *Transformando nosso mundo: a agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável*, em que se define a estratégia mundial para o desenvolvimento sustentável para os próximos 15 anos, por meio dos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e suas 169 metas.

Quadro 3

A Agenda ODS e a referência aos ODM

Objetivos de Desenvolvimento Sustentável	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio							
	1	2	3	4	5	6	7	8
1. Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares.	■							
2. Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar, melhorar a nutrição, e promover a agricultura sustentável.	■							
3. Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades.				■	■	■		
4. Garantir educação inclusiva e equitativa de qualidade, e promover oportunidades de aprendizado ao longo da vida para todos.		■						
5. Alcançar igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas.			■					
6. Garantir disponibilidade e manejo sustentável da água e saneamento para todos.							■	
7. Garantir acesso à energia barata, confiável, sustentável e moderna para todos.							■	
8. Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo, e trabalho decente para todos.							■	■
9. Construir infraestrutura resiliente, promover a industrialização inclusiva e sustentável, e fomentar a inovação.							■	■
10. Reduzir a desigualdade entre os países e dentro deles.							■	■
11. Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis.							■	■
12. Assegurar padrões de consumo e produção sustentáveis.							■	■
13. Tomar medidas urgentes para combater a mudança do clima e seus impactos.							■	■
14. Conservar e promover o uso sustentável dos oceanos, mares e recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável.							■	■
15. Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, bem como deter e reverter a degradação do solo e a perda de biodiversidade.							■	■
16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à Justiça para todos e construir instituições eficazes e responsáveis.							■	■
17. Fortalecer os mecanismos de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável.							■	■

Fonte: elaboração dos autores.

Comparati-
vamente aos
ODM, os ODS
refletem uma
expansão
significativa
no consenso
político inter-
nacional
relacionado
a questões
ambientais
globais, de
direitos
humanos e
fortalecimento
de processos
de governança
nacional

Comparativamente aos ODM, os ODS refletem uma expansão significativa no consenso político internacional relacionado a questões ambientais globais, de direitos humanos e fortalecimento de processos de governança nacional. Em tese, é uma proposta de promoção de políticas públicas e de indução ao setor privado em direção ao cumprimento de metas voltadas a assegurar, concomitantemente, crescimento econômico, desenvolvimento social e sustentabilidade ambiental, tríade discutida e validada no documento *O futuro que queremos*”, produto final da Rio+20. Com essa perspectiva, a Agenda ODS tem o potencial de corrigir a abordagem minimalista e centrada na mitigação da pobreza e da fome da pauta anterior, crítica frequente das organizações não governamentais aos ODM (MARTENS, 2016). De fato, alguns ODS ficaram equiparados com os oito ODM, outros foram ampliados e outros foram propostas totalmente novas. O maior diferencial ocorreu na esfera ambiental, induzindo à necessidade de adequação dos países para uma economia de baixo carbono (Quadro 3).

Não é somente a amplitude de escopo dos ODS – e de um conjunto mais complexo e diversificado de metas e indicadores para seu acompanhamento – que diferencia essa agenda de desenvolvimento das anteriores. O que a distingue é a relevância política que ela adquiriu para todos os países, e não só os para os mais pobres ou menos desenvolvidos, após os desastres ambientais do século XX e a crise econômica de 2008-2009 e diante do persistente aumento da desigualdade no mundo desenvolvido. Há, no entanto, desafios explícitos de desenho e fortalecimento de políticas públicas, assim como de instrumentos para monitoramento da efetividade destas, como exposto a seguir.

OS DESAFIOS DA PROMOÇÃO DA AGENDA 2030

Não é preciso se estender em uma discussão acerca da Economia Política no século XXI para entender os desafios que estão colocados para o crescimento econômico e do emprego, do financiamento das políticas sociais e da preservação do meio ambiente em todos os países do mundo. Não é por outra razão que a Agenda ODS é uma declaração de objetivos sociais, econômicos e ambientais que se aplicam a todos os países. O cumprimento desses objetivos de forma concomitante estaria contribuindo para a promoção da dignidade das pessoas, para o combate à fome, à pobreza e à desigualdade, para o acesso à educação, à saúde e à inclusão social, para o aumento da prosperidade econômica – com crescimento da produção, do emprego inclusivo e do trabalho decente –, para a sustentabilidade do Planeta – com proteção dos ecossistemas em todos os continentes –, para a garantia da paz mundial – com segurança cidadã e instituições estáveis –, para a viabilização de

parcerias – com recursos financeiros e cooperação técnica –, e para o desenvolvimento sustentável de todos os países (DEACON, 2016).

A adequação da Agenda 2030 de desenvolvimento sustentável para os contextos nacionais é certamente um dos grandes desafios a serem enfrentados nos próximos anos. Como mostrado anteriormente, os ODS são mais complexos em escopo e escala que os ODM. A adequação das metas globais às metas nacionais é certamente mais trabalhosa que a realizada anteriormente. Tal adequação depende, de um lado, do mapeamento das políticas públicas e das ações dos ODS nos diferentes órgãos setoriais (ministérios, secretarias e agências envolvidos) e, de outro lado, das informações existentes para monitorá-los.

Um rápido exame das duas centenas de indicadores estabelecidos – de um conjunto cinco vezes maior, quando do início das discussões sobre a agenda entre 2010-2014 – permite constatar que ainda há muitas lacunas a serem sanadas nos sistemas estatísticos para responder plenamente às demandas nacional e internacional de acompanhamento. O esforço de monitoramento da Agenda ODM deixou um legado importante, um painel mínimo com cerca de 60 indicadores internacionais comparáveis, mas com periodicidades muito diferentes de atualização entre os países. O fato é que não há como produzir indicadores sociais, econômicos e ambientais que respondam à Agenda 2030 (ou Agenda dos 5 Ps: Pessoas, Prosperidade, Paz, Parcerias e Planeta) sem investimentos em recursos humanos, tecnológicos e de pesquisas. Há metas para as quais não existem ainda medidas regulares e amplamente disponíveis pelos países, o que particularmente afeta os indicadores referentes ao Planeta. Em relação às dimensões Paz e Parcerias ainda há muito a se trabalhar em termos conceituais, para, então, se chegar a medidas mais “válidas” e factíveis de serem construídas. Em outras situações, embora existam indicadores, como é o caso de boa parte da dimensão Pessoas, estes não podem ser desagregados para todos os segmentos desejados por raça/cor, gênero ou região. Nos vários indicadores de Prosperidade volta-se ao tema da necessidade de definições consensuais para além dos princípios e práticas usados no Sistema de Contas Nacionais.

A comparabilidade internacional dos indicadores é certamente um desafio para as agências das Nações Unidas, os pesquisadores acadêmicos e os técnicos dos institutos de estatísticas de todos os países. Como definir uma linha de pobreza internacional que considere, além de consumo alimentar, outros gastos correntes, respeitando-se gastos habituais em cada contexto cultural (o lazer, o padrão de vestuário etc.)? Como comparar padrão de bem-estar com base em medidas de renda entre países com Sistemas de Proteção Social tão diferentes? Como comentam Stiglitz, Sen e Fitoussi (2014), um mesmo nível de renda pode espelhar situações de bem-estar muito distintas entre países, a depender da

**Um rápido
exame das
duas centenas
de indicadores
estabelecidos –
de um conjunto
cinco vezes
maior, quando
do início das
discussões
sobre a agenda
entre 2010-2014
– permite
constatar que
ainda há muitas
lacunas a
serem sanadas
nos sistemas
estatísticos
para responder
plenamente
às demandas
nacional e
internacional
de acompanha-
mento**

Com relação aos indicadores de monitoramento das metas globais, constata-se que o Brasil tem dados facilmente disponíveis para 29 indicadores (12% do total). Entretanto, em 114 indicadores (50% do total), embora os dados existam, há necessidade de esforço dos órgãos produtores de informação para sistematizá-los

natureza pública e universal da educação e da saúde. É o que ocorre na comparação entre os Estados Unidos e os países europeus com Sistemas de Proteção Social mais avançados. Deveria, assim, nestes últimos, a medida de renda domiciliar ser recalculada, incorporando um 'valor de mercado' para os bens e serviços públicos universais? Se isso fosse realizado, a renda domiciliar média das famílias europeias seria significativamente aumentada, e o padrão distributivo de renda seria ainda melhor que o americano.

Com relação aos indicadores de monitoramento das metas globais, constata-se que o Brasil tem dados facilmente disponíveis para 29 indicadores (12% do total). Entretanto, em 114 indicadores (50% do total), embora os dados existam, há necessidade de esforço dos órgãos produtores de informação para sistematizá-los. As lacunas ou dados inexistentes estão em 40 indicadores (17% do total) e as respostas qualitativas (descrição sobre legislação específica no país, existência de determinada política pública, dentre outras) estão em 48 indicadores (21% do total). Do ponto de vista da produção de informações, cerca de 30% dos indicadores dependem de registros administrativos; 20%, de relatórios estatísticos (Boletim do Banco Central, Balanço Energético Nacional etc.), ou seja, praticamente 50% dos indicadores dependem de informação sistematizada nos diferentes órgãos temáticos; 20% dependem de pesquisas estatísticas (prioritariamente provenientes do IBGE²), e 20% teriam a necessidade de estudos específicos, devido a lacunas nos sistemas estatísticos existentes. Há dificuldades nesse processo, pois, nos dois Ministérios em que se concentram a responsabilidade por produzir ou compilar a informação – Meio Ambiente e Justiça –, não parece haver rotina e pessoal especialmente dedicado a esta tarefa. Ademais, as informações provenientes dos órgãos ambientais estaduais padecem de uma série de problemas, o que tem atrasado a constituição do Sistema Nacional de Informações Ambientais, conforme previsto na Lei nº 6.938/1981 (que dispõe sobre os mecanismos de formulação da Política Nacional do Meio Ambiente) (BRASIL, 1981).

Em uma perspectiva pragmática, o foco do trabalho de adequação das metas/indicadores globais para o Brasil deveria estar em 151 metas e seus respectivos 105 indicadores. Esta etapa demanda articulação com os órgãos setoriais e interesse republicano de promover a integração dos diversos registros administrativos, envolvendo IBGE e o IPEA. Além dessa pactuação interinstitucional entre os principais produtores e gestores de registros e cadastros públicos existentes, seria necessário investir na qualidade das informações depositadas nestes e preservar seu caráter sigiloso.

2 Esses e outros dados podem ser encontrados no documento *Acompanhando a agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável: subsídios iniciais do Sistema das Nações Unidas no Brasil sobre a identificação de indicadores nacionais referentes aos objetivos de desenvolvimento sustentável* (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 2015).

A Agenda ODS favorece, no contexto técnico, a reflexão e produção de novas estatísticas públicas e o aprimoramento das metodologias de tornar comparáveis os indicadores sociais de diferentes países, que dispõem de regimes institucionais diferentes. Trata-se de um novo esforço de desenvolvimento dos sistemas estatísticos, que se distingue – pelos desdobramentos metodológicos, além de implicações político-institucionais – dos processos precedentes de produção de indicadores sociais e econômicos. A evolução distinta dos indicadores sociais, econômicos e ambientais de cada país vai expor as ambiguidades na interpretação destes e as contradições de concepções, modelos e valores sobre desenvolvimento sobre as quais se assentam.

Um aspecto central a destacar na promoção da Agenda ODS é a preocupação dos países signatários de resgatar a conexão entre objetivos-metas-políticas-indicadores, algo que, embora existisse de forma tácita, adquire no presente uma realidade explícita. Indicadores são importantes para atestar a existência e a efetividade de políticas públicas que busquem assegurar, de forma integrada, crescimento econômico, inclusão social e sustentabilidade ambiental. Políticas públicas para o desenvolvimento sustentável, no século XXI, precisam ser desenhadas respondendo às seguintes perguntas: quais as estratégias mais exitosas para, simultaneamente, combater a fome, favorecer a inclusão social e diminuir a desigualdade? Que ações e programas educacionais podem favorecer a formação cidadã, a coesão social e o conhecimento técnico necessário para o desenvolvimento? Quais devem ser as diretrizes do marco regulatório para assegurar crescimento da produção e do emprego e também a preservação ambiental?

Estas perguntas explicitam princípios interessantes e inovadores para a formulação e o redesenho de programas públicos, que podem ajudar na superação dos diversos problemas que conspiram contra a efetividade mais geral das políticas públicas nas últimas décadas. Intersetorialidade de ações, comprometimento com escopo mais amplo de objetivos nos programas e modelos mais flexíveis de intervenção são requisitos necessários para a consecução simultânea ou sinérgica de metas sociais, econômicas e ambientais. Cinquenta anos de 'ditadura do marco lógico', de especificação de programas públicos como se fossem projetos de pequena escala, com lógicas de implementação desenhadas como se fossem operados por uma única organização e destinados a cumprir objetivos muito específicos, produziram um legado de experiências certamente exitosas, mas que não têm como causar mais impacto do que os provocados no passado. O sucesso de um programa setorial ou de vários programas não gera, necessariamente, maior impacto público da ação governamental. A fragmentação das intervenções públicas em uma miríade de programas uni-objetivos acaba levando à disputa de recursos – institucionais, orçamentários, de pessoal e equipamentos –,

Um aspecto central a destacar na promoção da Agenda ODS é a preocupação dos países signatários de resgatar a conexão entre objetivos-metas-políticas-indicadores, algo que, embora existisse de forma tácita, adquire no presente uma realidade explícita

Em um contexto de menor disponibilidade de recursos ou mesmo de impossibilidade de expansão de pessoal – sobretudo na ponta, nos municípios e equipamentos públicos –, a integração de ações acaba impondo-se sobre a especialização setorial dos programas

o que mitiga os efeitos sinérgicos e pode deixam de produzir resultados mais abrangentes. Os programas precisam ser formulados ou reformulados visando não ao sucesso setorial, mas à efetividade geral do esforço público (JANNUZZI, 2016).

Em um contexto de menor disponibilidade de recursos ou mesmo de impossibilidade de expansão de pessoal – sobretudo na ponta, nos municípios e equipamentos públicos –, a integração de ações acaba impondo-se sobre a especialização setorial dos programas. O desafio é encontrar estratégias para superar mais rapidamente o paradigma de desenho e gestão de projetos no campo da formulação e da avaliação de programas públicos, que agora têm um novo quadro de requisitos para alçar o sucesso. Mais difícil ainda será convencer que o redesenho deveria começar pelos programas públicos com histórico de boas entregas e resultados, onde se tem mais capacidade de gestão e experiências exitosas de inovação na implementação. Há que se empreender maior esforço de documentação de experiências nacionais e subnacionais de políticas públicas nas 17 áreas temáticas, envolvendo produção de materiais sobre institucionalidades e desenho de programas e, naturalmente, evidências qualitativas e quantitativas sobre a efetividade destes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A narrativa construída em torno dos ODM ancorou sua legitimidade política nas Cúpulas Mundiais dos anos 1990, ainda que seu escopo tenha sido muito mais reduzido do que se discutiu e se defendeu em termos de direitos pelas agências especializadas das Nações Unidas, com apoio de organizações não governamentais. A partir do conceito de multidimensionalidade da pobreza, os ODM delimitaram algumas prioridades de políticas públicas: redução da pobreza extrema, segurança alimentar, educação, igualdade de gênero, saúde, saneamento e cooperação internacional. Esses temas orientaram, ao longo da última década, a avaliação do progresso dos países em desenvolvimento e a aplicação dos recursos disponíveis para a ajuda oficial ao desenvolvimento, repercutindo nas estratégias de governos nacionais, de agências internacionais e nas atividades de milhares de organizações não governamentais.

A Agenda 2030 de desenvolvimento sustentável propõe uma transformação ambiciosa que exigirá grande esforço de governos e dos setores não governamentais para que não sucumba ao ceticismo da sociedade, já presente em protagonistas estratégicos, a exemplo de uma parcela da comunidade científica (MARTINE; ALVES, 2015). Os ODS – ou as cinco macrodimensões relacionais (os cinco Ps) – constituem uma pauta internacional para o desenvolvimento em que, diferentemente das anteriores, políticos e técnicos dos países tiveram maior protago-

nismo. Essa construção mais coletiva e institucional a torna, em princípio, mais resistente à pressão e ao *lobby* efetivo dos mesmos atores de inspiração conservadora-liberal que têm atuado nas Nações Unidas para esvaziar a pauta de Direitos Humanos nos últimos 50 anos. Organizações multilaterais de fomento e *think tanks* conservadores continuam muito ativos em interpretações mais minimalistas da agenda de desenvolvimento e na proposição de escopos seletivos para políticas públicas. Estudos que supostamente apontam êxitos de propostas de desregulamentação, privatização e reformas de políticas sociais em alguns contextos e países são apresentados como as “boas” e “incontestes” soluções para o mundo todo, como se não houvesse produção acadêmica que os refutassem.

Como discutido no documento elaborado com a finalidade de servir como referência para a transição das duas agendas:

A nova Agenda de Desenvolvimento Sustentável não trata só de combater a fome e a pobreza nos países menos desenvolvidos, como na Agenda do Desenvolvimento do Milênio. Esse compromisso é certamente importante e ainda está inconcluso em várias partes do mundo, mas a Agenda ODS busca ampliar a seguridade e a proteção social à população, reduzir a desigualdade e criar oportunidades de trabalho decente. Não se trata de promover apenas ações para reduzir a mortalidade materna e na infância, mas de ampliar a oferta de serviços de saúde necessários para o bem-estar da população. Não se trata de ampliar apenas o acesso à educação primária, mas de garantir oportunidades de inclusão educacional ao longo do ciclo de vida dos indivíduos. Não se trata apenas de ampliar a cobertura do abastecimento de água e dos serviços de saneamento, mas de garantir o tratamento efetivo de dejetos e resíduos. Não se trata de ampliar o consumo de bens e serviços, mas de promovê-los de forma responsável e sustentável. Não se trata de promover o crescimento econômico às custas da sustentabilidade ambiental, mas de inovar em tecnologias de produção mais eficientes e limpas, considerando os efeitos das mudanças climáticas. Enfim, trata-se de um alargamento da agenda de desenvolvimento, uma ruptura com concepções minimalistas de políticas públicas e de regulação econômica (RUEDIGER; JANNUZZI, 2018, p. 11).

Para o Brasil pós-2016, os desafios para o avanço dessa agenda parecem muito grandes, seja na perspectiva de continuidade do ‘desfinanciamento’ de políticas públicas, seja no restalecimento da normalidade democrática de um governo progressista. É preciso reconhecer, de partida, que a implantação da Agenda 2030 ainda está muito incipiente, seja na discussão acerca da produção da informação estatística, seja na proposição de desenho e avaliação de políticas públicas propugnada pela tríade economia-sociedade-meio ambiente. Em outubro de 2016

Os ODS – ou as cinco macro-dimensões relacionais (os cinco Ps) – constituem uma pauta internacional para o desenvolvimento em que, diferentemente das anteriores, políticos e técnicos dos países tiveram maior protagonismo

Para a sociedade brasileira, essa agenda pode se constituir em uma 'tábua de salvação' ante o caráter das reformas de direitos sociais e a velocidade com que se processam as discontinuidades de políticas públicas

foi criada a Comissão Nacional para os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (Decreto nº 8.892/2016) (BRASIL, 2016), instância colegiada paritária, responsável por conduzir o processo de articulação com os entes federativos e a sociedade civil. Paralelamente, também foi estabelecida a Frente Parlamentar Mista de Apoio aos ODS, também, a partir de demanda de organizações da sociedade civil, com o objetivo de discutir e propor medidas que reforcem os meios de implementação da agenda. Mas as discussões sobre a produção dos indicadores, iniciadas com muito entusiasmo pelo IBGE em 2015, parece que evoluíram pouco, pelas discontinuidades administrativas no governo federal. Diante da simplicidade de abordagem do primeiro Relatório de Acompanhamento dos ODS, publicado em meados de 2017, não parece que a esta agenda desfrute de muita prioridade política no governo federal.

Há, pois, que se envidarem esforços para que a Agenda 2030 tenha maior disseminação e adesão em âmbito subnacional, no que universidades, centros de pesquisa e outras instituições de inspiração progressista podem ter papel decisivo. É preciso alertar que, nos anos 2000, em que pese o esforço do governo federal e do PNUD em promover a Agenda ODM, sua efetividade em nível subnacional foi reduzida. De fato, em 2013, a Pesquisa de Informações Básicas Municipais do IBGE (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2014) constatou que somente 21% municípios brasileiros havia alocado à época equipe técnica e recursos para implementação de ações da Agenda ODM. Pela pesquisa, dos 5.570 municípios, 3.149 gestores municipais entrevistados revelaram conhecer a Agenda ODM, 2.148 declararam que o município havia aderido a esta, 1.459 informaram que havia plano de ação para a agenda, e somente 1.194 tinham alocado recursos humanos e orçamentários para as ações previstas nos planos.

Para a sociedade brasileira, essa agenda pode se constituir em uma 'tábua de salvação' ante o caráter das reformas de direitos sociais e a velocidade com que se processam as discontinuidades de políticas públicas. Afinal, a Agenda 2030 reforça, política e institucionalmente, os compromissos da Constituição de 1988 – e outros documentos normativos criados ao longo desses 30 anos – em direção a um novo patamar civilizatório no país, de garantia de um conjunto mais amplo de direitos sociais, de inclusão econômica e de sustentabilidade ambiental.

REFERÊNCIAS

ARAGÃO, D. M. ONU e a agenda de desenvolvimento. In: IVO, A. B. L. (Coord.). *Dicionário temático: desenvolvimento e questão social*. São Paulo: AnnaBlume, 2013. p. 336-343.

BRASIL. Decreto nº 8.892, de 27 de outubro de 2016. Cria a Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 31 out. 2016.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus Fins e Mecanismos de Formulação e Aplicação, e dá outras Providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 2 set. 1981.

CIMADAMORE, A.; KOEHLER, G.; POGGE, T. Poverty and the millenium development goals: a critical look forward. In: CIMADAMORE, A.; KOEHLER, G.; POGGE, T. (Org.). *Poverty and the millenium development goals*. Londres: Zed Books, 2016. p. 3-25.

CORRÊA, S.; ALVES, J. E. D.; JANNUZZI, P. M. Direitos e saúde sexual e reprodutiva: marco teórico-conceitual e sistema de indicadores. In: CAVENAGHI, S. (Org.). *Indicadores municipais de saúde sexual e reprodutiva*. Rio de Janeiro: ABEP, 2006. p. 27-62.

DE CARLO, S. *Meio ambiente: sua integração nos sistemas de informações estatísticas*. Rio de Janeiro: IBGE, 1999. (Texto para discussão, 96).

DE CARLO, S. *Sistema Integrado de Contas Econômico-Ambientais - SICEA: síntese e reflexões*. Rio de Janeiro: IBGE, 2000. (Textos para discussão. Diretoria de Pesquisas, 1).

DE CARLO, S. *Gestão ambiental nos municípios brasileiros: impasses e heterogeneidade*. 2006. 329 f. Tese (Doutorado)-Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

DEACON, R. Social solidarity must replace poverty eradication in the UN´s post 2015 development agenda. In: CIMADAMORE, A.; KOEHLER, G.; POGGE, T. (Org.). *Poverty and the millenium development goals*. Londres: Zed Books, 2016. p. 203-228.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Indicadores de desenvolvimento sustentável: Brasil 2015*. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Perfil dos municípios brasileiros: meio ambiente 2002*. Rio de Janeiro: IBGE, 2005. (Pesquisa de informações básicas municipais).

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Perfil dos municípios brasileiros: 2013*. Rio de Janeiro: IBGE, 2014. (Pesquisa de informações básicas municipais).

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Objetivos de desenvolvimento do milênio*: relatório nacional de acompanhamento. Brasília: IPEA, 2007. 147 p.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Objetivos de desenvolvimento do milênio*: relatório nacional de acompanhamento. Brasília: IPEA, 2014.

JANNUZZI, P. M. *Monitoramento e avaliação de programas sociais*: uma introdução aos conceitos, métodos e técnicas. Campinas: Alínea, 2016.

JANNUZZI, P. M. *Indicadores sociais no Brasil*: conceitos, fonte de dados e aplicações. 6. ed. rev. e ampl. Campinas: Alínea, 2017.

KOEHLER, G. Looking back and looking forward: the case for a development welfare state. In: CIMADAMORE, A.; KOEHLER, G.; POGGE, T. (Org.). *Poverty and the millenium development goals*. Londres: Zed Books, 2016. p. 229-257.

MARTINE, G.; ALVES, J. E. D. Economia, sociedade e meio ambiente no século XXI. *Revista Brasileira de Estudos Populacionais*, Rio de Janeiro, v. 32, n. 3, p. 433-460, set./dez. 2015.

MARTINS, C. et al. Da Rio-92 à Rio+20: avanços e retrocessos da Agenda 21 no Brasil. *Indicadores Econômicos FEE*, Porto Alegre, v. 42, n. 3, p. 97-108, 2015.

MARTENS, J. The 2030 agenda: a new start towards global sustainability?. In: SPOTLIGHT on sustainable development 2016: report of the reflection group on the 2030 agenda for sustainable development. Montevideo: Social Watch, 2016. p. 11-15.

NOVAES, W.; RIBAS, O.; NOVAES, P. *Agenda 21 Brasileira*: bases para discussão. Brasília: MMA/PNUD, 2000.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *Environmental indicators*: OECD core set. Paris: OECD, 1994.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. *Acompanhando a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável*: subsídios iniciais do Sistema das Nações Unidas no Brasil sobre a identificação de indicadores nacionais referentes aos objetivos de desenvolvimento sustentável. Brasília: PNUD, 2015.

RAPPORT, D.; FRIEND, A. *Towards a comprehensive framework for environmental statistics*: a stress-response approach. Ottawa: Statistics Canada, 1979.

RUEDIGER, Marco Aurelio; JANNUZZI, Paulo de Martino (Coord.). *Políticas públicas para o desenvolvimento sustentável*: dos mínimos sociais dos objetivos

de desenvolvimento do milênio à agenda multissetorial e integrada de desenvolvimento sustentável. Rio de Janeiro: FGV DAPP, 2018.

STIGLITZ, J. E.; SEN, A.; FITOUSSI, J.-P. *Mis-measuring our lives: why GDP doesn't add up*. New York: New Press, 2014.

SUNDARAM, J. K. The MDGs and poverty reduction. In: CIMADAMORE, A.; KOEHLER, G.; POGGE, T. (Org.). *Poverty and the millenium development goals*. Londres: Zed Books, 2016. p. 26-44.

UNITED NATIONS. *Concepts and methods of environmental statistics: statistics of the natural environment - a technical report*. New York: UN, 1991. (Series F, 57).

UNITED NATIONS. *Indicators of sustainable development: framework and methodologies*. New York: UN, 1996.

UNITED NATIONS. *The system of environmental-economic accounting 2012: central framework*. New York: UN, 2014.

UNITED NATIONS. *The millennium development goals report*. New York: UN, 2015.

UNITED NATIONS. *Framework for the development of environment statistics*. New York: UN, 2016.

Artigo recebido em 8 junho 2018
e aprovado em 18 de julho de 2018.

Resumo

Este artigo tem como objetivo principal discutir as transformações que vêm ocorrendo nas políticas públicas brasileiras em período recente. A partir do acompanhamento dos gastos efetuados pelos governos central, estaduais e municipais entre 2000 e 2017 nas áreas sociais e econômicas mais diretamente vinculadas ao desenvolvimento da cidadania, o texto chama a atenção para as mudanças em curso na forma de atuação do Estado e no padrão de políticas públicas. Com base em algumas das mais importantes reformas econômicas e institucionais realizadas nos últimos anos, são propostos alguns desafios de regulação e legitimação perante esse novo padrão de ação governamental que se encontra em plena construção.

Palavras-chave: Políticas públicas. Análise de políticas públicas. Estado.

Abstract

This article examines the transformations in Brazilian public policies in recent period. Based on the expenditures made by central, state and municipal governments between 2000 and 2017, in the social and economic areas that most directly influence the development of citizenship, this text analyzes the changes that are occurring in the intervention of the State and in the pattern of public policies. Grounded on some of the most important economic and institutional reforms implemented in recent years, the article evaluates some of the challenges of regulation and legitimation for the consolidation of this new pattern of government action that is under construction.

Keywords: Public policy. Public policy analysis. State.

Políticas públicas no Brasil em período recente: balanço e perspectivas

DANILO JORGE VIEIRA

Doutor em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Chefe da Assessoria Técnica da Presidência da Fundação João Pinheiro. danilo.vieira@fjp.mg.gov.br

O EXAME da trajetória das políticas públicas no Brasil neste início de século XXI desvela um contexto político-institucional contraditório e em plena transformação. Se, por um lado, é possível constatar um período inicial caracterizado por importantes avanços em diversos setores socioeconômicos do país, em decorrência do fortalecimento da ação governamental mediante a adoção de variadas políticas públicas, por outro, evidencia-se uma fase mais recente distinta da anterior, marcada pela emergência de novos impasses e desafios de grande complexidade para a sociedade brasileira.

Como será argumentado ao longo deste artigo, o Brasil não atravessa atualmente apenas uma crise conjuntural transitória, ainda que de grandes proporções, mas vivencia um cenário problemático e adverso de dificuldades que reflete mudanças político-institucionais de natureza estrutural e sistêmica derivadas de uma transição que se esboça no padrão de política pública que vinha sendo constituído no país desde o início do presente século em direção a outro bastante distinto.

Brasil não atravessa atualmente apenas uma crise conjuntural transitória, ainda que de grandes proporções, mas vivencia um cenário problemático e adverso de dificuldades que reflete mudanças político-institucionais de natureza estrutural e sistêmica derivadas de uma transição que se esboça no padrão de política pública que vinha sendo constituído no país desde o início do presente século em direção a outro bastante distinto

Uma série de reformas institucionais e econômicas em curso, entre as quais se destaca a Emenda Constitucional nº 95/2016 (BRASIL, 2016a), aponta para essa mudança de rumo, pela qual o ativismo estatal – que vinha sendo fortalecido e acionado na elaboração e execução de um conjunto diversificado e amplo de políticas públicas, compondo um extenso e variado espectro de atuação governamental – tende a ser atenuado ou até mesmo abandonado em favor de uma maior autonomia das forças de mercado e mediante a adoção de novos parâmetros e diretrizes, destinados a reorientar a ação do Estado em direção a um padrão de intervenção mais seletivo e contido em termos sociais e setoriais e mais austero do ponto de vista fiscal.

O objetivo deste artigo é tratar dessas transformações substantivas em delineamento, a partir da análise da evolução dos gastos públicos empenhados pelos governos federal, estaduais e municipais entre 2000 e 2017 em um grupo selecionado de áreas e setores, especificamente aqueles que mais impactam as condições socioeconômicas da população e o desenvolvimento da cidadania. A presente exposição está organizada em quatro seções, incluindo esta breve introdução, seguida pelo estabelecimento de um referencial teórico básico conceitual sobre as políticas públicas, que, em última instância, consistem na forma objetiva e efetiva de atuação do Estado. A terceira seção examina a trajetória das políticas públicas de cunho socioeconômico vinculadas ao desenvolvimento da cidadania no país, a fim de apresentar um balanço sintético do passado recente do ponto de vista fiscal e federativo, de modo a colocar em evidência o movimento de inflexão que vem esboçando-se nos últimos anos, com a emergência de novos parâmetros e diretrizes para a atuação governamental. À guisa de conclusão, a quarta seção trata de reformas específicas em curso que terão desdobramentos de grande extensão e profundidade para as políticas públicas, e aborda os principais desafios para a consolidação dessas transformações.

POLÍTICAS PÚBLICAS E AÇÃO ESTATAL: ENTRE A REGULAÇÃO E A LEGITIMAÇÃO

“Uma política pública é um pouco como um elefante – você o reconhece quando o vê, mas não pode facilmente o definir” (CUNNINGHAM, 1963 apud KÜBLER; MAILLARD, 2009, p. 8).

Um aspecto inicial a ser tratado diz respeito ao conceito mesmo de política pública. Não se trata de uma questão trivial, mas, ao contrário, delimita e suscita um importante debate no âmbito da extensa e crescente literatura que vem sendo produzida no campo multidisciplinar da

análise das políticas públicas. Sem pretender desenvolver essa problemática, o que extrapolaria em muito os propósitos do presente texto, será suficiente assumir como referência básica a definição formulada por Jobert e Muller (1987), segundo a qual a política pública é “o Estado em ação”. Vale dizer, as políticas públicas consistem no funcionamento e na interferência do aparato estatal em múltiplos âmbitos da realidade vivida por uma dada sociedade.

Na formulação desse conceito genérico e abrangente de política pública, os citados autores têm como ponto de partida a rejeição da visão convencional que considera o Estado como uma instância burocrática impessoal, cujas ações, elaboradas e implementadas sob determinações estritamente racionais, proporcionariam as condições ótimo-paretianas para a reprodução da sociedade. Mais ainda, nesta visão convencional, o Estado seria uma instituição homogênea e unificada, sem conflitos e dissensões internas (um todo monolítico); uma instituição exógena à sociedade, que paira sobre as classes sociais e os grupos de pressão, habilitando-se a atuar como fiador e guardião dos interesses gerais e difusos desta mesma sociedade.

O conceito de política pública, como expressão concreta e objetiva da ação estatal, pressupõe uma abordagem distinta, que tem como fundamento a concepção do Estado como uma instituição política complexa, que se configura como “o reino do paradoxo”, à medida que toma formas muito diversas de sua real natureza; ou, nas palavras de Jobert e Muller (1987, p. 13), “o que o Estado deixa ver de si mesmo se distingue muito daquilo que o Estado faz”. Na concepção desses autores, diferentemente da visão convencional, o Estado não é portador de uma racionalidade tecnocientífica incontestada e isenta de juízos arbitrários, mas, ao contrário, está sob a orientação e as determinações de projetos estratégicos de atores sociais e agentes da produção hegemônicos¹. Nesses termos, a ação estatal, que se objetiva nas políticas públicas, visa assegurar, primordialmente, a coesão social em torno desses projetos estratégicos dominantes que se encontram nela albergados e subsumidos (ou, ainda, nela representados), mediante a regulação e legitimação desses projetos hegemônicos.

Embora distintos, esses dois processos político-institucionais de regulação e de legitimação, como se verá a seguir, são articulados entre si e ob-

O conceito de política pública, como expressão concreta e objetiva da ação estatal, pressupõe uma abordagem distinta, que tem como fundamento a concepção do Estado como uma instituição política complexa

¹ Esta concepção é convergente com a formulação de Poulantzas (1980) a respeito da natureza do Estado capitalista, que não expressa apenas as relações de produção especificamente capitalistas, mas materializa, na sua ossatura e no seu funcionamento, a correlação das forças sociais: “O estado não é pura e simplesmente uma relação, ou a condensação de uma relação; é a condensação material e específica de uma relação de forças entre classes e frações de classe” (POULANTZAS, 1980, p. 148).

Embora distintos, esses dois processos político-institucionais de regulação e de legitimação, como se verá a seguir, são articulados entre si e objetivam dar coerência estruturada aos projetos estratégicos hegemônicos, constituindo, para eles, a maior unidade possível das forças sociais

jetivam dar coerência estruturada² aos projetos estratégicos hegemônicos, constituindo, para eles, a maior unidade possível das forças sociais.

Os processos político-institucionais de regulação são aqueles que visam aprofundar e tornar mais estável e articulada a integração do sistema social, fazendo com que seus diferentes componentes (subsistemas sociais)³ tenham maior interação, sejam mais compatíveis uns com os outros e passem a operar com maior complementaridade.

Em uma sociedade diferenciada, cada subsistema depende tanto para seus recursos [input] quanto para seu produto [output] de outros sistemas conexos. Assim, evoluções muito contraditórias, ajustamentos mal controlados podem muito bem bloquear a reprodução de alguns sistemas e produzir assim desordem incompatível com uma coesão social [...] Com as políticas setoriais, a intervenção do Estado terá então o objetivo de ajustar, na medida do possível, a reprodução de dado setor com objetivos mais globais relativos à reprodução da sociedade como um todo. (JOBERT; MULLER, 1987, p. 18).

De fato, as políticas públicas setoriais consistem em um dos principais instrumentos de regulação por parte do Estado. Contudo, outros mecanismos e métodos de regulação devem ser considerados, como os de cunho jurídico-institucional, que alteram as formas de organização e as normas legais de disciplinamento e funcionamento dos subsistemas sociais, permitindo, inclusive, uma maior ingerência e protagonismo das forças de mercado e a autorregulação.

Ademais, e isso é de suma importância para a presente análise, a regulação, ao envolver projetos estratégicos dos atores sociais e agentes da produção hegemônicos, transforma a política pública em um âmbito de disputa e de tensionamentos, fazendo com que expresse a correlação

2 O termo “coerência estruturada” foi utilizado por Harvey (2005) para definir uma dada situação na qual todo um conjunto espacialmente localizado de objetos geográficos (naturais e artificiais) e atores sociais alcança coesão sistêmica, mediante o estabelecimento de nexos lógicos internos que articulam e compatibilizam esses objetos geográficos e atores sociais entre si, proporcionando condições objetivas para processos de geração e reprodução de excedentes econômicos em escala ampliada. “Há processos em andamento [...] que definem os espaços regionais, em que a produção e o consumo, a oferta e a procura (por mercadorias e força de trabalho), a produção e a realização, a luta de classes e a acumulação, a cultura e o estilo de vida permanecem unidos como certo tipo de coerência estruturada, em uma soma de forças produtivas e de relações sociais” (HARVEY, 2005, p. 147).

3 Os diversos setores e segmentos de atividades existentes, sejam ou não de natureza econômica, são exemplos daquilo que Jobert e Muller (1987) definem como subsistemas sociais, tendo em vista que eles formam “conjuntos de papéis sociais estruturados em torno de uma lógica vertical e autônoma de reprodução. É assim que se constituem progressivamente novos espaços de reprodução, como são os setores industrial e agrícola, os setores ‘sociais’ (saúde, ação social...), os diversos setores profissionais... Nesta perspectiva, os setores aparecem como totalidades sociais que vão organizar e estruturar os papéis sociais em torno de uma lógica de reprodução ‘aterritorial’ e conferir aos indivíduos novas identidades: as identidades profissionais, que substituem também as identidades locais (JOBERT; MULLER, 1987, p. 18-19).

de forças da sociedade em dado momento e, portanto, os interesses que se estabelecem como dominantes.

Compatibilizar projetos de grandes organizações que estruturam a vida econômica torna-se assim uma tarefa inelutável da autoridade pública [...] As normas de regulação não podem ser operatórias senão na medida em que sejam conciliáveis com as ações das forças dominantes [...] Nas sociedades de mercado, os empresários não constituem um grupo como os outros e é impossível governar duradouramente contra a sua vontade. As políticas públicas de regulação devem ser compatíveis com os elementos centrais da dominação social. (JOBERT; MULLER, 1987, p. 20, 32).

Mas apenas as políticas públicas de regulação não são suficientes para constituir a coerência estruturada do sistema. Esse processo regulatório, que visa integrar articuladamente os diferentes subsistemas sociais, deve ser socialmente convalidado e aceito, sendo legitimado pela sociedade, de modo a estabelecer a coesão necessária que lhe dê sustentação. É nesse sentido que Jobert e Muller (1987, p. 21) argumentam que os processos regulatórios são apenas uma das dimensões da ação estatal, “necessitando ainda que esta consolide a legitimação da ordem social”.

Cabe notar que esse processo político-institucional de legitimação, cujo objetivo principal é o de fortalecer a integração da sociedade, é decisivo em qualquer formação social caracterizada por assimetrias entre seus membros (ou subsistemas sociais), tendo em vista que são tais diferenças e heterogeneidades que problematizam a coesão social e, por suposto, tornam muito mais difíceis a constituição e a manutenção da coerência estruturada do sistema.

A manutenção de uma ordem social duradoura passa pela sua aceitação por sujeitos capazes de julgamento. Se esta ordem social fosse fundada sobre a igualdade e a reciprocidade total entre cada um dos participantes, esta aceitação não apareceria como um problema. (JOBERT; MULLER, 1987, p. 23).

A legitimação da ordem social, que concretiza uma determinada estrutura desigual de poder e riqueza e se organiza em torno de projetos estratégicos hegemônicos, é um processo complexo e envolve variados mecanismos político-institucionais, pelos quais essa ordem social passa a ser “[...] reconhecida como a mais justa, a mais equitativa pelos membros de uma dada sociedade” (JOBERT; MULLER, 1987, p. 24). A questão que se coloca, portanto, é como essa coesão legitimadora de determinada ordem social pode ser alcançada, proporcionando-lhe a estabilidade e a coerência estruturada necessárias.

A legitimação da ordem social, que concretiza uma determinada estrutura desigual de poder e riqueza e se organiza em torno de projetos estratégicos hegemônicos, é um processo complexo e envolve variados mecanismos político-institucionais

Um aspecto central a considerar é que a legitimação nessas formações sociais assimétricas não é instituída por meio da adesão da totalidade de seus membros aos projetos estratégicos hegemônicos em torno dos quais a ordem social se organiza

Um aspecto central a considerar é que a legitimação nessas formações sociais assimétricas não é instituída por meio da adesão da totalidade de seus membros aos projetos estratégicos hegemônicos em torno dos quais a ordem social se organiza. Ao contrário, a aceitação de dada ordem social, que permite a coesão necessária à sua estabilização e reprodução, pode ser (e normalmente é) obtida pela aderência e o consentimento de apenas parte da sociedade, formando, assim, um consenso relativo. O processo político-institucional de legitimação efetiva-se dessa maneira porque, como argumentam corretamente Jobert e Muller (1987), as formações sociais assimétricas – como são as formações sociais contemporâneas – não se assentam em estruturas de poder e riqueza duais, em que uma classe detentora do domínio total se contrapõe a outra em posição de completa subordinação. Essas formações sociais assumem padrões de diferenciação mais complexos e se organizam de forma estratificada, redundando em estruturas socioeconômicas hierárquicas e matizadas. Tais estruturas heterogêneas e hierárquicas implicam processos político-institucionais de legitimação mais dispersos e ramificados, em que frações da classe dominada, situadas em estratos mais bem posicionados na hierarquia de poder e riqueza que seus pares, convalidam, aderem e sancionam os projetos estratégicos da classe dominante, contribuindo e facilitando a legitimação da ordem social vigente.

As relações sociais não podem ser analisadas em termos de dominação absoluta, impondo-se a grupos totalmente submissos. A dominação se realiza através de relações de poder pelas quais os dominados mantêm uma capacidade mínima de rejeitar ou de resistência passiva [...] e poderão se organizar [...] para transformar [esta situação...] Os grupos dominantes frequentemente tendem a frustrar esta potencial união dos dominados por meio de um tratamento preferencial de grupos e indivíduos, ocupando posições estratégicas entre eles. A lógica da diferenciação assim implementada vem então frequentemente dissimular e mitigar a lógica da dominação (JOBERT; MULLER, 1987, p. 29).

O mercado de trabalho é arrolado como paradigmático dessa lógica de diferenciação e dominação, por conta de sua característica segmentação: trabalhadores formais, informais e desempregados; assalariados efetivos e terceirizados; mão de obra permanente e temporária; trabalhadores do setor público e do setor privado; empregados de grandes conglomerados e de pequenas empresas etc. Esse fracionamento do mercado de trabalho tem implicações de grande extensão porque também fragmenta a classe trabalhadora, ao criar realidades e condições socioeconômicas particulares distintas para os seus integrantes (individuais, corporativas, setoriais etc.), enfraquecendo a “solidariedade interna” e acentuando, ao mesmo tempo, a concorrência entre os próprios assalariados (OFFE, 1989). Esse processo de “dessolidarização” dos dominados, contudo, é funcional para o sistema e para a ordem social.

A multiplicidade de estatutos que resultam desta gestão diferenciada torna certamente mais complexa a gestão das organizações públicas e privadas; mas eles contribuem igualmente para assegurar a estabilidade social, evitando clivagens maciças e os conflitos frontais que delas poderiam resultar (JOBERT; MULLER, 1987, p. 29).

Em suma, nos termos da análise desenvolvida, as políticas públicas podem ser classificadas segundo duas grandes dimensões/categorias básicas: as de regulação e as de legitimação⁴. As primeiras, ao atuarem sobre os diferentes subsistemas que compõem o sistema social, buscando integrá-los sinérgica e articuladamente, cumprem o propósito principal de criar as condições socioeconômicas e institucionais mais adequadas e harmoniosas para a consecução dos projetos estratégicos hegemônicos. As políticas de legitimação, por sua vez, buscam integrar a sociedade com o objetivo de criar a unidade e o consenso necessários em torno desses projetos, o que pode ser alcançado por meio de ações que dissimulem essas estratégias dominantes, outorgando-lhes um caráter socialmente difuso, e atenuem seus efeitos colaterais. Desse modo, embora distintas, essas duas modalidades básicas e fundamentais de políticas públicas devem ser consideradas complementares, tendo em vista que, combinadas, buscam proporcionar a estabilidade e a coerência estruturada a uma dada ordem social.

As políticas públicas de regulação devem ser compatíveis com os elementos centrais da dominação social [...] Por outro lado, as políticas de legitimação visam corrigir e moderar os efeitos desestabilizadores desta mesma dominação [...] Uma condição de estabilidade de um Estado, de um regime político, consiste na sua capacidade de implementar uma articulação eficaz entre regulação e legitimação (JOBERT; MULLER, 1987, p. 32-33).

Da breve discussão conceitual a respeito das políticas públicas exposta nos parágrafos anteriores, alguns pontos devem ser sublinhados. Inicialmente cabe destacar o entendimento segundo o qual a ação do Estado não se configura como portadora de certa racionalidade universal e impessoal, visando atender à vontade geral e difusa de uma sociedade abs-

**Em suma,
nos termos
da análise
desenvolvida,
as políticas
públicas podem
ser classifi-
cadas segundo
duas grandes
dimensões/
categorias
básicas: as de
regulação e as
de legitimação**

4 Cabe sublinhar que a distinção entre políticas de regulação e políticas de legitimação é fluida e não se confunde nem se reduz a uma simplificada diferenciação entre políticas de natureza econômica e políticas de natureza social, respectivamente, como advertem Jobert e Muller (1987), lançando mão de exemplos específicos da França: “uma grande parte das medidas de política industrial na França deve ser analisada como políticas de legitimação. Elas tratam de gerir o melhor possível em termos sociais o declínio de setores cuja importância simbólica tem sido considerável: minas, siderurgia, estaleiros. Elas tratam de salvar por meio da proteção e da assistência direta uma rede de pequenas empresas pouco modernizadas: o setor têxtil. De igual modo, os grandes programas tecnológicos não parecem obedecer somente imperativos de regulação. O foguete Ariane pode se tornar - ao contrário do Concorde - um bom negócio, mas ambos tiveram também o objetivo de reafirmar simbolicamente o lugar da França na competição internacional. As políticas sociais igualmente não remetem apenas às exigências de legitimação. A política de saúde deve considerar os imperativos da indústria farmacêutica. A escola deve também contribuir para formar produtores ativos etc.” (JOBERT; MULLER, 1987, p. 32).

Assim sobre-
determinadas,
as políticas
públicas
incorporam a
dupla tarefa
de regular
e legitimar
os projetos
estratégicos
que se
estabelecem
como
hegemônicos
a partir desta
dada correlação
de forças
sociais, de modo
a assegurar a
estabilidade
e a coerência
estruturada da
ordem social em
causa.

trata. Ao contrário, expressa e é penetrada por interesses muito específicos e se encontra sobredeterminada pelos projetos estratégicos de atores sociais e agentes da produção hegemônicos. Nesse sentido, a ação do Estado vincula-se estreitamente à correlação de forças vigente no âmbito da sociedade em dado momento, refletindo, portanto, o desenvolvimento da luta e dos conflitos de classes e frações de classe. Sob tal perspectiva, as políticas públicas, que consistem na forma concreta e objetiva dessa ação do Estado, também vão ser perpassadas e orientadas por interesses específicos, vinculando-se, igualmente, à correlação de forças existente e em desenvolvimento contínuo no bojo da sociedade. Assim sobredeterminadas, as políticas públicas incorporam a dupla tarefa de regular e legitimar os projetos estratégicos que se estabelecem como hegemônicos a partir desta dada correlação de forças sociais, de modo a assegurar a estabilidade e a coerência estruturada da ordem social em causa.

Esse conceito mais geral de política pública é satisfatório e apropriado para a análise que será feita nas próximas seções sobre as transformações em curso no Brasil, quando se observa a organização de um novo quadro regulatório para a ação estatal, em meio a um processo complexo e problemático de legitimação.

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A CIDADANIA: TRAJETÓRIA FISCAL E DINÂMICA FEDERATIVA RECENTES

O objetivo desta seção é o de examinar a evolução recente das políticas públicas vinculadas mais diretamente ao desenvolvimento da cidadania no Brasil. Para elucidar a discussão a ser feita na sequência deste texto, vale a pena explicar alguns aspectos metodológicos que foram adotados. É necessário, inicialmente, advertir que não serão avaliados programas e ações governamentais específicos. O propósito deste estudo é mais genérico e busca apreender, principalmente, o sentido geral das transformações que vêm ocorrendo neste início de século XXI nas políticas públicas brasileiras. Assim, uma forma de abordagem pertinente para a consecução de tal objetivo consiste no acompanhamento da evolução dos gastos empenhados pelo setor público sob a ótica funcional das despesas orçamentárias. A utilização deste critério é apropriada para examinar a evolução geral das políticas públicas porque permite verificar, de forma agregada, o volume de recursos alocados e executados pelos entes governamentais em ações e programas setoriais, proporcionando, portanto, uma visão de conjunto e panorâmica de quais políticas públicas foram mais ou menos enfatizadas/acionadas e como elas vieram a se desenvolver do ponto de vista fiscal, experimentando maior ou menor restrição de financiamento, aspecto este de suma importância para indicar as orientações, estratégias e escolhas predominantes nos processos decisórios dos gestores das políticas públicas.

A análise a ser feita neste estudo ficou circunscrita a 12 modalidades de funções, especificadas no Quadro 1 com as suas respectivas subfunções. Essas funções se vinculam às áreas e setores que mais diretamente incidem sobre as condições socioeconômicas da população e têm, conseqüentemente, impacto relevante sobre a cidadania, de modo que serão denominadas doravante de Políticas Públicas para a Cidadania – ou simplesmente PPC.

Quadro 1

Funções e subfunções das despesas públicas vinculadas ao desenvolvimento da cidadania

Função	Subfunção
Segurança Pública	Policiamento; Defesa Civil; Informação e Inteligência.
Assistência Social	Assistência ao Idoso; Assistência ao Portador de Deficiência; Assistência à Criança e ao Adolescente; Assistência Comunitária.
Saúde	Atenção Básica; Assistência Hospitalar e Ambulatorial; Suporte Profilático e Terapêutico; Vigilância Sanitária; Vigilância Epidemiológica; Alimentação e Nutrição.
Trabalho	Proteção e Benefícios ao Trabalhador; Relações de Trabalho; Empregabilidade; Fomento ao Trabalho.
Educação	Ensino Fundamental; Ensino Médio; Ensino Profissional; Ensino Superior; Educação Infantil; Educação de Jovens e Adultos; Educação Especial; Educação Básica.
Cultura	Patrimônio Histórico, Artístico e Arqueológico; Difusão Cultural.
Direitos da Cidadania	Custódia e Reintegração Social; Direitos Individuais, Coletivos e Difusos; Assistência aos Povos Indígenas.
Urbanismo	Infraestrutura Urbana; Serviços Urbanos; Transportes Coletivos Urbanos.
Habitação	Habitação Rural; Habitação Urbana.
Saneamento	Saneamento Básico Rural; Saneamento Básico Urbano.
Organização Agrária	Reforma Agrária; Colonização.
Desporto e Lazer	Desporto de Rendimento; Desporto Comunitário; Lazer.

Fonte: Portaria N° 42, de 14 de abril de 1999. (BRASIL, 1999).

A evolução dos gastos aplicados em PPC é examinada tanto em termos consolidados quanto sob a ótica federativa, levando em consideração os dispêndios efetuados pela União, estados e municípios, entre os anos de 2000 e 2017. Em razão de adequação e compatibilização da série temporal, as 12 funções foram reagrupadas, com a junção das funções Educação e Cultura; Habitação e Urbanismo; Saúde e Saneamento⁵.

Feitos esses esclarecimentos metodológicos preliminares, cabe agora verificar a dinâmica principal das PPC no período compreendido entre 2000 e 2017. Os dados apresentados nos gráficos 1 e 2 permitem apreender essa dinâmica mais geral da evolução dos gastos efetuados em políticas públicas para a cidadania. O Gráfico 1 relaciona as despesas empenhadas em PPC com as despesas totais do Setor Público Consolidado. A mudança mais evidente ao longo do período analisado foi a ampliação do

5 Os valores dos gastos empenhados na função Assistência Social de estados e municípios para os anos de 2000 e 2001 foram estimados, tendo em vista que esses dispêndios eram contabilizados juntamente com os da função Previdência. Vale notar que os gastos de cunho social da União ficaram subestimados na amostra utilizada neste estudo, uma vez que parte importante do investimento social do governo central é contabilizado na função "Previdência". Como nas esferas subnacionais esta função agrega sobretudo dispêndios estritamente previdenciários (aposentadorias, pensões etc.), optou-se por não considerar essa modalidade funcional de despesas na análise.

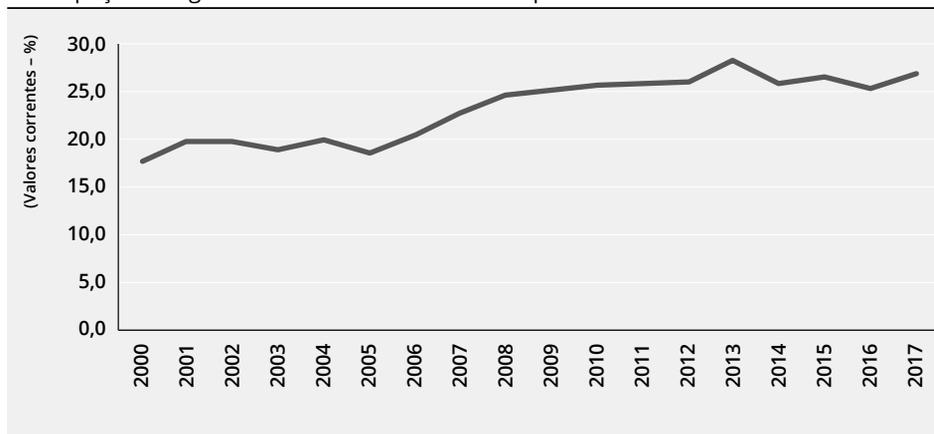
A evolução dos gastos aplicados em PPC é examinada tanto em termos consolidados quanto sob a ótica federativa, levando em consideração os dispêndios efetuados pela União, estados e municípios, entre os anos de 2000 e 2017

Em 2017, as PPC representaram aproximadamente 27% do total das despesas, o que significou um aumento de pouco mais de nove pontos percentuais em relação ao que tinha sido verificado em 2000, perfazendo uma elevação de 52%.

peso orçamentário da categoria de dispêndio de natureza social. Em 2017, as PPC representaram aproximadamente 27% do total das despesas, o que significou um aumento de pouco mais de nove pontos percentuais em relação ao que tinha sido verificado em 2000, perfazendo uma elevação de 52%. Essa trajetória ascendente, contudo, não foi uniforme, sendo possível identificar, grosso modo, pelo menos três fases distintas no período em referência. Entre 2000 e 2005, observou-se uma evolução irregular, mas com tendência a certa estabilidade da participação orçamentária dos gastos em PPC em torno do patamar de 20%. Uma nova fase se estabeleceu entre 2006 e 2013, momento em que as PPC passaram a ter um incremento relativo contínuo no âmbito do orçamento do Setor Público Consolidado, assumindo crescentemente maior relevância fiscal. A participação orçamentária das PPC foi progressiva nesses anos: partiu de 20,5% até alcançar o nível de 28,4% do total das despesas orçamentárias consolidadas, significando, portanto, um aumento da ordem de 39% – ou seja, 75% de toda a elevação verificada ao longo do período compreendido entre 2000 e 2017. Na fase subsequente, entre 2014 e 2017, essa trajetória ascendente foi interrompida, e a participação das PPC no orçamento do Setor Público Consolidado tornou-se novamente irregular, mas demonstrando, dessa vez, viés de baixa – atingiu percentual de 26,9% em 2017.

Gráfico 1

Participação dos gastos efetuados em PPC na despesa total – Setor Público Consolidado



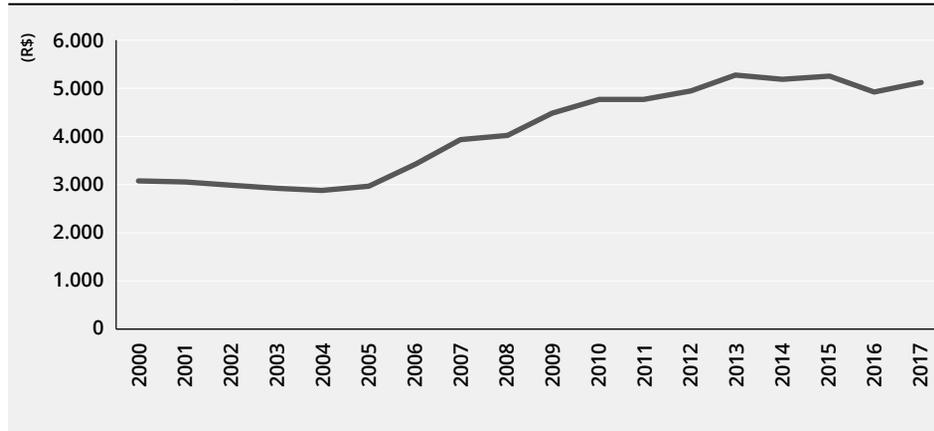
Fonte: Elaboração própria - dados básicos: Balanço do Setor Público Nacional, disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/tesouro-nacional-republica-balanco-do-setor-publico-nacional>>.

O Gráfico 2 complementa e permite avançar no entendimento acerca dessa dinâmica das PPC, ao sistematizar informações sobre os gastos reais empenhados por habitante. Um aspecto inicial a destacar é a considerável expansão dos gastos empenhados com as PPC no período, que subiram, em termos reais, 66% entre 2000 e 2017. Mas, assim como nos indicadores anteriores, essa trajetória ascendente não foi linear, sendo possível identificar também pelo menos três fases distintas no período analisado. Entre 2000 e 2004, os dispêndios por habitante foram decrescentes, baixando 6,6% no quinquênio em referência. Outra fase teve início em 2005 e se estendeu até 2013, quando o gasto por habitante

te em PPC teve incremento real sucessivo, acumulando elevação de 78% – pode-se dizer, portanto, que todo ganho real observado nos gastos em PPC por habitante entre 2000 e 2017 foi obtido nesta fase intermediária. Até porque, na fase subsequente (2014 a 2017), a evolução das PPC perdeu ímpeto e passou a apresentar tendência de acomodação com viés de baixa, encerrando com perda real acumulada próxima a 3% na comparação com o pico alcançado em 2013.

Gráfico 2

Gastos reais em PPC por habitante – Setor Público Consolidado



Fonte: Elaboração própria - dados básicos: Balanço do Setor Público Nacional, disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/tesouro-nacional-republica-balanco-do-setor-publico-nacional>> ; Dados populacionais: IBGE - Estimativas de população; Deflator: IGP-DI - 2017 = 100;

De modo geral, o que essas informações estão a indicar é que as políticas públicas para a cidadania vivenciaram mudanças demarcadas neste início de século XXI. Pode ser verificado que, em meados da década passada, as PPC assumiram um novo padrão, que modificou paulatinamente a sua escala de operação, ganhando maior importância no âmbito do orçamento público consolidado, tanto em termos relativos quanto absolutos, ao absorver cada vez mais investimentos, cujos volumes cresceram em termos reais e de forma bastante significativa. Esse ciclo virtuoso de crescimento, entretanto, foi interrompido, e a evolução das PPC apontou para uma inflexão por volta dos anos 2013/2014, sugerindo o delineamento de um padrão distinto daquele que tinha prevalecido no momento anterior no que diz respeito às políticas públicas.

Um exame mais detalhado dessa trajetória, considerando os diferentes níveis de governo, permitirá elucidar melhor a dinâmica recente das PPC, de modo a apreender o sentido principal dessas transformações que ainda se encontram em curso. Os dados sistematizados na Tabela 1 ajudam na melhor compreensão desse processo. Inicialmente cabe observar a vigorosa expansão dos investimentos aplicados nas PPC pelo Setor Público Consolidado, que mais do que dobraram em termos reais entre os anos 2004 e 2014, quando subiram de R\$ 524,5 bilhões para R\$ 1,05 trilhão, evidenciando uma clara mudança de escala desta modalida-

Pode ser verificado que, em meados da década passada, as PPC assumiram um novo padrão, que modificou paulatinamente a sua escala de operação, ganhando maior importância no âmbito do orçamento público consolidado, tanto em termos relativos quanto absolutos

A participação do governo central no financiamento consolidado das PPC tornou-se persistentemente majoritária na composição dos investimentos: representava 32,4% dos investimentos em 2004 – abaixo da posição relativa dos estados e próximo à dos municípios – e passou a corresponder a 38,7% em 2014

de de política pública. Um aspecto de suma importância a ser considerado diz respeito à dimensão federativa desse esforço de investimento público que conseguiu alçar as PPC a um novo patamar estratégico no âmbito da ação do Estado, permitindo que essas áreas vinculadas ao desenvolvimento da cidadania passassem a responder por frações cada vez mais significativas das despesas orçamentárias consolidadas.

Sob a ótica federativa, constata-se que foi o governo central que liderou a dinamização das PPC. Basta verificar que os desembolsos efetuados pela União nessas políticas tiveram incremento real de 145,5%, saltando de R\$ 116,3 bilhões para R\$ 408,4 bilhões entre 2004 e 2014. Assim, o gasto por habitante, efetuado pela União por meio da execução de ações e programas de natureza socioeconômica, foi fortemente ampliado, mais do que duplicando em termos reais nesse mesmo período – subiu de R\$ 916 para R\$ 2.014 nos anos em referência. Como consequência dessa expansão em ritmo bem mais acentuado do que o das despesas totais, as PPC ganharam maior importância orçamentária, respondendo por 14,9% dos gastos da União em 2014, ante o percentual 8,8% em 2004 – o que representou aumento de 68,1%. Em razão de tal desempenho ter superado o de estados e municípios, a participação do governo central no financiamento consolidado das PPC tornou-se persistentemente majoritária na composição dos investimentos: representava 32,4% dos investimentos em 2004 – abaixo da posição relativa dos estados e próximo à dos municípios – e passou a corresponder a 38,7% em 2014, superando a contribuição das demais instâncias federativas.

No período subsequente, uma nova realidade descortinou-se: os gastos do Setor Público Consolidado em PPC perderam força e, no triênio 2015/2017, acumularam crescimento real apenas marginal de 1,0% em relação ao volume de investimentos que tinha sido efetuado em 2014. Tendo como referência o desempenho do Setor Público Consolidado, o observador pode ser levado a considerar a mudança ocorrida na trajetória das PPC como mera flutuação conjuntural ou apenas um espasmo transitório derivado da crise macroeconômica contemporânea. Reforçaria esta impressão o fato de que, no triênio em referência, a atenuação no ritmo de expansão dos investimentos em PPC foi causada exclusivamente pela queda pronunciada ocorrida no exercício fiscal de 2016 (de 5,3% em termos reais), uma vez que, em 2015 e 2017, os dispêndios aumentaram (4,8% e 1,8%, respectivamente). Ademais, a própria variação negativa dos gastos consolidados em PPC ocorrida em 2014 seria outro elemento a corroborar com essa interpretação.

Contudo, uma análise mais precisa e abrangente, que considera a dimensão federativa, levando em conta o comportamento distinto das PPC por nível de governo, revela um contexto mais complexo e incerto e indica a inflexão do ciclo expansivo virtuoso anterior, com o delineamen-

Tabela 1

Despêndios empenhados nas funções vinculadas às Políticas Públicas para a Cidadania – PPC (R\$ Milhão valores reais)

Função	2000	2002	2004	2006	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Varição 2000/ 2004 (%)	Varição 2004/ 2014 (%)	Varição 2014/ 2017 (%)
	Segurança Pública	50,046	45,768	48,899	61,202	75,210	75,782	69,820	69,153	78,855	89,125	86,243	88,385	-2,3	61,3
Assistência Social	35,630	36,003	39,240	54,704	79,391	83,205	94,638	102,995	103,801	102,810	99,594	105,506	10,1	164,5	1,6
Trabalho	23,977	58,029	24,072	33,767	50,556	53,366	58,687	85,592	87,582	76,832	75,002	73,255	0,4	263,8	-16,4
Educação e Cultura	195,958	163,124	171,684	201,398	305,444	315,731	320,331	352,767	345,570	360,292	337,035	358,578	-12,4	101,3	3,8
Direitos da Cidadania	1,416	3,667	5,710	7,855	11,294	11,079	12,041	14,123	14,398	13,582	14,469	13,915	303,1	152,1	-3,4
Habitação e Urbanismo	41,298	38,502	40,180	47,965	73,938	68,466	74,273	73,935	74,337	68,923	63,136	61,433	-2,7	85,0	-17,4
Saúde e Saneamento	160,898	169,030	185,634	219,531	301,420	297,896	313,924	340,873	336,007	351,432	333,167	357,298	15,4	81,0	6,3
Organização Agrária	3,809	4,163	5,695	8,362	6,761	6,121	8,081	9,823	5,477	3,567	3,175	2,968	49,5	-3,8	-45,8
Desporto e Lazer	605	3,476	3,393	5,423	7,229	8,027	8,222	12,504	9,903	8,058	6,041	5,378	460,4	191,9	-45,7
Total dos Investimentos em PPC do Setor público Consolidado	513,637	521,763	524,507	640,207	911,242	919,673	960,017	1,061,765	1,055,929	1,074,620	1,017,862	1,066,714	2,1	101,3	1,0
Investimentos em PPC - União	165,932	163,679	166,359	207,904	304,333	319,587	357,169	400,645	408,429	392,810	377,997	394,118	0,3	145,5	-3,5
Investimentos em PPC - Estados	203,934	203,249	198,026	241,778	298,362	302,585	290,390	295,880	307,795	329,605	305,427	309,456	-2,9	55,4	0,5
Investimentos em PPC - Municípios	148,940	154,835	160,123	190,525	308,547	297,501	312,458	365,240	339,706	352,205	333,974	363,141	7,5	112,2	6,9
Participação da União (%)	32,3	31,4	32,4	32,5	33,4	34,8	37,2	37,7	38,7	36,6	37,1	36,9	0,3	19,4	-4,5
Participação dos Estados (%)	39,7	39,0	38,6	37,8	32,7	32,9	30,2	27,9	29,1	30,7	30,0	29,0	-2,9	-24,4	-0,5
Participação dos Municípios (%)	29,0	29,7	31,2	29,8	33,9	32,3	32,5	34,4	32,2	32,8	32,8	34,0	7,5	3,2	5,8
Gasto por habitante em PPC do Setor público Consolidado	3,092	2,988	2,889	3,428	4,778	4,781	4,949	5,281	5,207	5,255	4,938	5,137	-6,6	80,3	-1,3
Gasto por habitante em PPC - União	999	937	916	1,113	1,596	1,661	1,841	1,993	2,014	1,921	1,834	1,898	-8,3	119,8	-5,8
Gasto por habitante em PPC - Estados	1,228	1,164	1,091	1,295	1,564	1,573	1,497	1,472	1,518	1,612	1,482	1,490	-11,2	39,2	-1,8
Gasto por habitante em PPC - Municípios	897	887	882	1,020	1,618	1,546	1,611	1,817	1,675	1,722	1,620	1,749	-1,6	90,0	4,4
Participação dos gastos em PPC no total de despesas - Setor Público Consolidado (%)	177	198	20,0	20,5	25,8	25,9	26,1	28,4	25,8	26,6	25,4	26,9	13,3	29,0	4,0
Participação dos gastos em PPC no total de despesas - União (%)	77	8,7	8,8	9,2	13,2	13,5	14,6	16,6	14,9	14,8	14,1	15,3	14,5	68,1	2,5
Participação dos gastos em PPC no total de despesas - Estados (%)	38,7	38,5	39,9	41,2	38,2	39,9	37,0	37,3	36,6	37,7	37,2	36,8	3,2	-8,4	0,6
Participação dos gastos em PPC no total de despesas - Municípios (%)	64,8	66,5	66,2	67,2	68,3	68,4	68,9	68,9	68,3	68,4	67,7	67,0	2,1	3,2	-1,8

Fonte: Elaboração própria - dados básicos: Balanço do Setor Público Nacional, disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/tesouro-nacional-republica-balanço-do-setor-publico-nacional>>; Dados populacionais: IBGE - Estimativas de população; Deflator: IGP-DI - 2017 = 100;

A reversão das PPC não é a expressão de uma crise episódica e conjuntural, mas prenuncia transformações substantivas de cunho sistêmico. As evidências dessa mudança estrutural [...] podem ser verificadas a partir dos investimentos efetuados em PPC pela União

to de um novo padrão para as políticas públicas. Sob tal perspectiva, como será argumentado na sequência deste estudo, a reversão das PPC não é a expressão de uma crise episódica e conjuntural, mas prenuncia transformações substantivas de cunho sistêmico. As evidências dessa mudança estrutural que se esboça no campo das políticas públicas podem ser verificadas a partir dos investimentos efetuados em PPC pela União. E os dados disponíveis mostram que, assim como ocorreu no ciclo virtuoso anterior de expansão, foi o governo central que mais uma vez liderou e condicionou o movimento de reversão de tendências dos dispêndios em PPC que se formou no triênio 2015/2017.

Como pode ser inferido a partir dos dados da Tabela 1, o extraordinário crescimento dos investimentos da União em PPC foi interrompido em 2014, após um ciclo razoavelmente longo de expansão contínua, encerrando o triênio 2015/2017 com redução real acumulada de 3,5%. Ou seja, aquela variação marginal de 1% verificada no investimento em PPC do Setor Público Consolidado se deveu quase que exclusivamente aos gastos realizados pelos municípios, que acumularam elevação real de 6,9% nos anos em referência. Utilizando-se o parâmetro de gasto por habitante, a queda do investimento da União foi ainda mais pronunciada, chegando a 5,8% em termos reais no triênio 2015/2017, de modo que, também por este critério, foram os aportes efetuados pelos municípios, com crescimento de 4,4%, que atenuaram a contração consolidada dos dispêndios no período. Com isso, a participação da União no financiamento das PPC recuou de 38,7% para 36,9% (queda de 4,5%), deixando uma lacuna que veio a ser ocupada pelos municípios, cuja contribuição na composição dos dispêndios passou de 32,2% para 34,0% (elevação de 5,8%).

Vale notar que os governos estaduais tiveram desempenho insatisfatório no triênio 2015/2017. Seus investimentos em PPC acumularam variação marginal de apenas 0,5%, mas, quando considerado o valor desembolsado por habitante, os gastos recuaram 1,8% em termos reais. Dessa forma, a contribuição dos estados na composição dos investimentos em PPC também declinou moderadamente (-0,5%). Contudo, é necessário reconhecer que esse desempenho medíocre dos investimentos estaduais não foi decisivo para o comportamento das PPC no triênio 2015/2017. As informações sistematizadas na Tabela 1 indicam que os estados já vinham tendo desempenho medíocre mesmo na fase do ciclo virtuoso de expansão entre os anos 2004 e 2014. Um dos fatores explicativos dessa trajetória restringida dos estados certamente foi o severo ajustamento fiscal ao qual foram submetidos na segunda metade dos anos 1990, no bojo da renegociação das dívidas amparada na Lei nº 9.496/1997 (BRASIL, 1997). Por meio desse processo, as restrições orçamentárias dos governos estaduais foram magnificadas, em razão de rígidas condicionalidades que passaram a vigorar, entre as quais o cerceamento a fontes de financiamento de caráter não tributário e o

compromisso inapelável com as obrigações financeiras (amortização e serviços da dívida), o que afetou fortemente a capacidade de sustentação de gastos por parte destes entes federativos⁶.

Com base na evolução das PPC, que foi examinada em seus principais aspectos, e levando em consideração o conceito de política pública antes exposto, é possível avançar na compreensão do sentido geral das transformações em curso nesse âmbito e, conseqüentemente, na própria ação do Estado. Como pôde ser constatado pela análise das informações sistematizadas anteriormente, a atuação do aparato estatal passou por mudanças demarcadas no período recente, transitando de um padrão contido e retraído para outro de maior amplitude e intensidade a partir de meados da primeira década do século XXI. Embora o crescente protagonismo do Estado em diversos campos da realidade socioeconômica tenha sido abrangente em termos federativos, foi o governo central que liderou tal processo de revitalização das políticas públicas, que ganharam maior escala e foram alçadas a um patamar distinto do que havia prevalecido no momento precedente.

Nesse sentido, além do aumento quantitativo dos investimentos em áreas cruciais para o desenvolvimento socioeconômico do país, essa nova dinâmica da evolução das PPC liderada pelo governo central pode ser considerada a expressão de transformações de cunho estrutural, decorrentes de novos processos de regulação e de legitimação viabilizados por alterações que estavam ocorrendo na correlação das forças sociais. A ascensão da coalizão político-partidária liderada pelo PT ao governo central em 2003, com uma agenda de reformas orientada por maior ativismo estatal, distinta, portanto, das diretrizes neoliberais dominantes na fase anterior, traduziu alterações importantes no equilíbrio até então vigente das forças político-econômicas da sociedade brasileira, abrindo caminho para mudança de rumos. Os processos de regulação e de legitimação colocados em curso pelo novo padrão de políticas públicas que vieram a ser adotadas pelo governo central conseguiram suprir a coerência estruturada necessária à ordem social, proporcionando, assim, condições para um ciclo expansivo virtuoso das PPC.

No triênio de 2015/2017, quando veio a se instaurar outra coalizão político-partidária no comando do governo central liderada pelo MDB/

6 A Lei nº 9.496/1997 estabeleceu, em seu artigo 4º, que “os contratos de refinanciamento deverão contar com adequadas garantias que incluirão, obrigatoriamente, a vinculação de receitas próprias e dos recursos de que tratam os artigos 155, 157 e 159, incisos I, ‘a’, e II da Constituição”. Essa regra impossibilita a inadimplência dos governos estaduais e permite à União se apropriar diretamente de recursos dos estados para fazer frente aos compromissos financeiros relativos à amortização e aos serviços da dívida renegociada. Para uma análise detalhada da crise das finanças públicas estaduais desde uma perspectiva histórica e o seu processo de ajustamento no período pós-Plano Real, ver Lopreato (2002).

No triênio de 2015/2017 [...] deu-se início, na órbita federal, a um novo processo de regulação e de legitimação, com vistas a estabelecer outro padrão de política pública, pautado, primordialmente, por uma ação estatal mais contida e combinada, ao mesmo tempo, com maior autonomia para as forças do mercado

PSDB⁷, expressando alterações substanciais na correlação das forças sociais, deu-se início, na órbita federal, a um novo processo de regulação e de legitimação, com vistas a estabelecer outro padrão de política pública, pautado, primordialmente, por uma ação estatal mais contida e combinada, ao mesmo tempo, com maior autonomia para as forças do mercado. À guisa de conclusão, a análise a ser feita na próxima seção elucidará melhor essa inflexão de trajetória, tendo como base, principalmente, algumas das principais reformas econômico-institucionais efetuadas pelo governo federal nos anos recentes.

À GUIA DE CONCLUSÃO: REFORMAS REGULATÓRIAS RECENTES E SEUS DESAFIOS DE LEGITIMAÇÃO

O resultado da eleição presidencial de 2014, que reconduziu a presidente Dilma Rousseff (PT) a um segundo mandato, pode ser arrolado para indicar, grosso modo, as mudanças que vinham se processando na correlação das forças sociais. No segundo turno daquela eleição, a votação alcançada pela coligação liderada pelo PT ficou apenas 3,28 pontos percentuais acima do total obtido pela aliança de oposição encabeçada pelo PSDB, perfazendo uma diferença de 3,4 milhões de votos. Essa margem, que considera os votos válidos, além de estreita, foi a menor alcançada pelo PT nos pleitos presidenciais que o partido disputou e venceu neste século XXI. Na disputa de 2002, por exemplo, a diferença verificada no segundo turno tinha sido largamente maior, situando-se em 22,54 pontos percentuais, o que significou mais de 19 milhões de votos acima da coalização adversária, também liderada pelo PSDB⁸.

Essa perda de densidade político-eleitoral do bloco partidário liderado pelo PT também se reproduziu no âmbito parlamentar, com gradual redução da base de apoio do governo no Congresso Nacional, refletindo as alterações na correlação de forças no âmbito da sociedade. Estudo coordenado por Guerra (2017), a partir de informações sistematizadas pelo Basômetro⁹, aponta dissensões crescentes na coalização de sustentação do governo na Câmara dos Deputados no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014). O chamado núcleo duro, que é constituído pelos

7 Em dezembro de 2017, em convenção nacional extraordinária, o PMDB decidiu alterar a sua denominação para Movimento Democrático Brasileiro (MDB), retomando, assim, o nome original da legenda.

8 Na disputa presidencial de 2006, a coligação encabeçada pelo PT alcançou votação no segundo turno que ficou 21,66 pontos percentuais acima da aliança de oposição comandada pelo PSDB, somando uma diferença de 20,7 milhões de votos. Na eleição presidencial de 2010 observaram-se importantes alterações na correlação de forças, quando a margem de votação alcançada pela coligação liderada pelo PT caiu quase pela metade e ficou em 12,11 pontos percentuais acima do bloco opositor encabeçado pelo PSDB, perfazendo diferença de pouco mais de 12 milhões de votos.

9 Basômetro (<http://estadaodados.com/basometro/>) é uma ferramenta online do Estadão Dados que mede o apoio obtido pelo governo no Congresso Nacional, por meio do acompanhamento das votações realizadas pelos parlamentares.

parlamentares que votam com o governo 90% das vezes ou mais, aglutinou, em 2011, 330 dos 513 deputados federais. Esse núcleo duro reduziu-se paulatinamente, chegando a apenas 60 deputados federais em 2014¹⁰.

Não é necessário tratar aqui em detalhes das razões explicativas dessa mudança na correlação de forças, cabendo apenas destacar que ela correspondia e refletia alterações nas formas até então prevalentes de equilíbrio, composição, convivência e pactuação de interesses e conflitos entre classes e frações de classe, o que colocou em xeque o padrão de política pública dominante e, assim, pavimentou o caminho para a introdução de outro modelo, calcado em diretrizes e parâmetros muito distintos e contrários ao ativismo estatal que vinha sendo fortalecido e intensamente acionado. A mudança de orientação tornou-se explícita e veio a ser enunciada no documento programático do MDB intitulado *Uma ponte para o futuro*, divulgado em outubro de 2015, quando a legenda, embora já em rota de rompimento com o PT, ainda integrava o bloco governista¹¹.

Tendo como premissa o entendimento de que a crise atual do país tinha como fator determinante principal a hipertrofia do Estado, em razão de seu crescimento desmensurado no passado recente, que se expressava em um desequilíbrio fiscal “crônico e crescente”, o documento defendia reformas profundas direcionadas ao redesenho do modelo de atuação estatal em vigor.

Nos últimos anos é possível dizer que o Governo Federal cometeu excessos, seja criando novos programas, seja ampliando os antigos, ou mesmo admitindo novos servidores ou assumindo investimentos acima da capacidade fiscal do Estado [...] Portanto, é fundamental [...] estabelecer um limite para as despesas de custeio inferior ao crescimento do PIB [...] executar uma política de desenvolvimento centrada na iniciativa privada, por meio de transferências de ativos que se fizerem necessárias, concessões amplas em todas as áreas de logística e infraestrutura, parcerias para complementar a oferta de serviços públicos e retorno a regime anterior de concessões na área de petróleo [...] na área trabalhista, permitir que as convenções coletivas prevaleçam sobre as normas legais. (PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO, 2015, p. 5, 18-19).

Com o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff e a subsequente ascensão de uma nova coalização político-partidária ao governo central, refletindo as mudanças em curso na correlação das forças sociais, essa

A mudança de orientação tornou-se explícita e veio a ser enunciada no documento programático do MDB intitulado *Uma ponte para o futuro*, divulgado em outubro de 2015, quando a legenda, embora já em rota de rompimento com o PT, ainda integrava o bloco governista

10 Esse núcleo duro teve a seguinte variação: 2011: 330 deputados; 2012: 141 deputados; 2013: 123 deputados; 2014: 60 deputados. Para uma análise minuciosa da trajetória da sustentação política dos governos liderados pelo PT, ver Guerra (2017, p. 11-38).

11 O MDB veio a oficializar o seu rompimento com o governo de Dilma Rousseff em março de 2016, cinco meses depois da divulgação deste documento programático, e pouco mais de duas semanas antes do início do processo de *impeachment* da presidente, que foi aceito pela Câmara dos Deputados em 17 de abril de 2016.

Essa agenda de cunho neoliberal passou a ditar uma série de reformas que vieram a ser implementadas em diversas áreas e setores estratégicos para o desenvolvimento socioeconômico nacional

agenda de cunho neoliberal passou a ditar uma série de reformas que vieram a ser implementadas em diversas áreas e setores estratégicos para o desenvolvimento socioeconômico nacional, dando início à redefinição das bases de atuação do Estado e, por suposto, do padrão das políticas públicas. O Quadro 2 é uma tentativa de síntese das principais reformas efetuadas pelo governo federal nos anos 2016 e 2017.

Quadro 2
Medidas regulatórias adotadas pelo governo federal

Norma	Preceito	Implicações principais
Emenda Constitucional nº 95/2016	Cria o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, que vigorará por vinte exercícios financeiros.	Estabelece limites à evolução dos gastos primários da União, comprometendo capacidade do governo federal de implementar políticas públicas, com consequências para todo o sistema federativo e, em especial, para o precário e tardio sistema de bem-estar social do país.
Lei nº 13.429/2017	Trata do trabalho temporário nas empresas urbanas das relações de trabalho na empresa de prestação de serviços a terceiro.	Promovem a precarização dos contratos de trabalho, limitam os direitos trabalhistas e flexibilizam obrigações patronais, depreciando os custos de reprodução da força de trabalho no Brasil.
Lei nº 13.467/2017	Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).	
Lei nº 13.365/2016	Torna facultativo o direito de preferência da Petrobras de atuar como operador e possuir participação mínima de 30% nos consórcios que exploram reservas de óleo e gás e localizadas na camada pré-sal.	Traz grandes perturbações para um setor-chave do desenvolvimento nacional.
Decreto nº 9.188/2017	Cria o regime especial de desinvestimento de ativos das sociedades de economia mista.	Retoma em bases ampliadas o programa de privatização, que avança por meio da venda de diversas empresas, participações acionárias e unidades operacionais dos setores elétrico e de óleo e gás.

Fonte: Brasil (2016a, 2016b, 2017a, 2017b, 2017c).

Não é necessário discutir cada uma dessas reformas indicadas no Quadro 2, bastando fazer alguns comentários para compreender o alcance efetivo das mudanças regulatórias em curso. A Emenda Constitucional nº 95 (BRASIL, 2016a), promulgada em 15 de dezembro de 2016, é emblemática e pode ser arrolada para elucidar a dimensão das transformações que vêm sendo operadas na forma de ação do Estado e no padrão das políticas públicas. A EC nº 95/2016 cria o denominado Novo Regime Fiscal no âmbito do Orçamento da União, que abrange tanto o orçamento fiscal quanto o da seguridade social. Pelas normas estabelecidas, a evolução anual das despesas primárias fica limitada à variação do Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) acumulada no período de 12 meses, encerrado em junho do exercício anterior à lei orçamentária. Esse regramento constitucional, que irá vigorar por 20 anos (até 2036), foi efetivado a partir de 2018, uma vez que, em 2017, foi fixado reajuste

de 7,2% para os gastos primários, incluindo restos a pagar e outras operações que podem impactar o resultado primário da União.

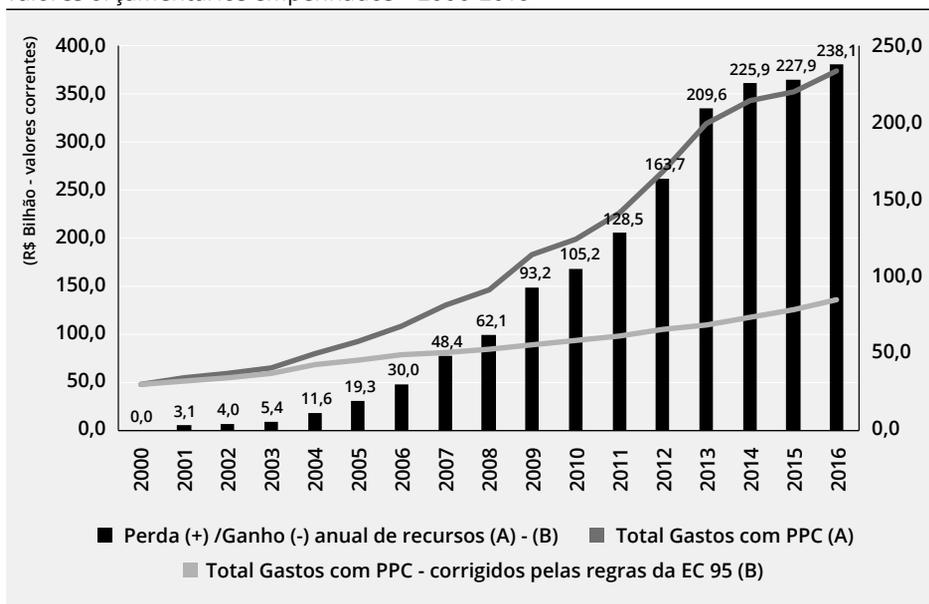
A EC nº 95/2016 (BRASIL, 2016a) é a consagração da lógica financeira que tem orientado a política fiscal, tendo em vista que os gastos com encargos e serviços da dívida não estarão submetidos aos limites definidos. Isso significa que todo o ganho real de receita que venha a ser apurado pela União será canalizado ao pagamento da dívida pública, cuja dominância sobre o Orçamento público explicita-se de forma clara e duradoura, sobrepondo-se às políticas públicas, que deverão se acomodar aos recursos disponíveis líquidos dos dispêndios financeiros.

As perdas para a sociedade serão previsivelmente substanciais, pois a EC nº 95/2016 cristaliza um quadro no qual ainda persistem restrições de financiamento das políticas públicas, além de comprometer os avanços alcançados no período recente, como discutido na seção anterior. O Gráfico 3 ilustra a magnitude dessas perdas, ao comparar a trajetória dos gastos efetuados pela União em PPC entre 2000 e 2016 com a evolução hipotética dos mesmos gastos caso as regras constitucionais fixadas pela EC nº 95/2016 estivessem em vigor nesse período.

Como pode ser observado, a diferença de valores entre o que foi efetivamente aplicado pela União e o que seria efetuado caso as normas da EC nº 95/2016 estivessem em vigor é crescente e alcançaria, no final do período 2000/2016, o montante de R\$ 1,6 trilhão a preços correntes,

Gráfico 3

Despesas da União alocadas em PPC – Evolução segundo as regras da EC nº 95/2016 e valores orçamentários empenhados – 2000-2016



Fonte: Elaboração própria a partir de informações da RREO - União (STN).

A EC nº 95/2016 cristaliza um quadro no qual ainda persistem restrições de financiamento das políticas públicas, além de comprometer os avanços alcançados no período recente

Um contexto prospectivo plausível é o de propagação pelos níveis jurisdicionais inferiores dos mesmos parâmetros e diretrizes contrários ao maior ativismo estatal adotados pelo governo central, fazendo com que o novo padrão de política pública em delineamento na escala federal se generalize e ganhe maior alcance, amplitude e 'enraizamento' federativo

significando perda de 52% em relação ao que foi investido em PPC nos anos em análise. Se a EC nº 95/2016 estivesse em vigor desde 2000, as áreas diretamente vinculadas ao desenvolvimento da cidadania, que se defrontam com insuficiência crônica de recursos, perderiam investimentos médios de R\$ 93 bilhões ao ano – o que, evidentemente, geraria impactos sociais e humanitários de grande extensão.

As regras desse Novo Regime Fiscal, no entanto, não devem ficar restritas ao governo central e provavelmente serão estendidas para o âmbito das finanças públicas subnacionais. Os primeiros passos nesta direção foram dados em relação aos governos estaduais, por meio da promulgação das leis complementares nº 156/2016 e nº 159/2017, cujos principais preceitos são resumidos no Quadro 3. Essas normas legais estabelecem condicionalidades, parâmetros e mecanismos para o refinanciamento de dívidas e para um novo processo de ajustamento fiscal e financeiro dos estados. Mais importante, essas novas normas legais apontam para o redimensionamento da ação do aparato estatal na esfera estadual, a exemplo do que vem ocorrendo no âmbito federal, ao criar restrições para a expansão de despesas correntes primárias dos estados, além de induzir a privatização de bancos e empresas públicas, estimular a demissão de servidores públicos e estabelecer mecanismos ativos de interferência federal na gestão orçamentária estadual, esvaziando ainda mais o poder decisório dos governadores.

Diante do quadro de crescentes dificuldades fiscais e financeiras que enfrentam, os governos estaduais provavelmente não conseguirão defender sua autonomia e espaços de atuação, vindo a capitular às pressões do governo federal em favor do aprofundamento da austeridade orçamentária e do maior rigor financeiro, como ocorreu nos anos 1990. Devem também redefinir a ação do aparato estatal e, conseqüentemente, o padrão de políticas públicas adotado – que já enfrentam acentuadas restrições orçamentárias, como se observou na seção anterior. Da mesma forma, os municípios não devem impor maior resistência ao ajustamento cobrado, em razão de sua grande dependência de transferências de recursos e sua baixa autonomia fiscal, de modo que possivelmente também serão induzidos a redefinir a forma de ação estatal e o padrão de política pública vigente.

Sob tal perspectiva, um contexto prospectivo plausível é o de propagação pelos níveis jurisdicionais inferiores dos mesmos parâmetros e diretrizes contrários ao maior ativismo estatal adotados pelo governo central, fazendo com que o novo padrão de política pública em delineamento na escala federal se generalize e ganhe maior alcance, amplitude e 'enraizamento' federativo, no sentido de passar a ser incorporado como o padrão dominante de atuação político-governamental da União, dos estados e dos municípios.

Quadro 3

Normas legais do aparato regulatório das finanças públicas estaduais

Norma legal	Principais aspectos
Lei Complementar nº 156, de 28/12/2016.	<ul style="list-style-type: none"> • Instituiu normas do Plano de Auxílio aos Estados e fixou medidas de estímulo ao reequilíbrio fiscal. • Refinanciamento das dívidas renegociadas dos estados por prazo de 20 anos. • Definiu descontos de até 100% das prestações mensais entre julho/dezembro de 2016 e de 5,26% a 94,73% para as prestações entre janeiro de 2017/julho de 2018, sendo o desconto limitado a R\$ 500 milhões/mês. • Condicionalidade: limitar à variação do IPCA o crescimento das despesas primárias correntes nos dois exercícios fiscais subsequentes ao termo aditivo para refinanciamento das dívidas.
Lei Complementar nº 159, de 19/05/2017	<ul style="list-style-type: none"> • Instituiu o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados, contemplando, entre outras medidas: a) privatização de empresas e bancos públicos; b) redução dos incentivos e benefícios fiscais que impliquem renúncia de receita de no mínimo 10% ao ano; c) supressão de vantagens e benefícios dos servidores estaduais que não estejam previstos para os servidores federais. • Prazo do processo de recuperação fiscal fixado em até 36 meses, passível de ser renovado por prazo igual ao originalmente estabelecido. Neste período, o pagamento da dívida pode ser extraordinariamente suspenso. • Estimula estado a aprovar Lei de Responsabilidade Fiscal específica para limitar crescimento das despesas de caráter obrigatório. • Regime de Recuperação Fiscal supervisionado por comissão tripartite, sendo duas vagas de indicação do Ministério da Fazenda e TCU. • Durante o Regime de Recuperação Fiscal, são vedados aos estados, entre outras proibições: a) reajuste de remuneração dos servidores; b) criação de cargo, emprego e função que implique aumento de despesa; c) realização de concurso público que não seja para reposição de vacância; d) criação de despesas obrigatórias de caráter continuado; e) medidas que impliquem aumento das despesas obrigatórias acima do IPCA ou da variação da RCL; f) concessão ou ampliação de incentivos ou benefícios fiscais. • Operações de crédito são autorizadas para as seguintes principais finalidades: a) financiamento de PDV; b) financiamento de auditoria da folha de pagamento de servidores ativos e inativos; c) reestruturação de dívidas com o sistema financeiro; d) modernização da administração fazendária; e) antecipação de receitas de privatização.

Fonte: Brasil (2016c, 2017d).

Contudo, os impasses e empecilhos para a consolidação deste novo quadro regulatório, que determina e circunda as transformações na forma de ação do Estado e no padrão das políticas públicas, não são poucos e vão depender do avanço e da capacidade de os processos de legitimação formarem certa unidade e organizarem alguma base de apoio social ao novo modelo em construção

Contudo, os impasses e empecilhos para a consolidação deste novo quadro regulatório, que determina e circunda as transformações na forma de ação do Estado e no padrão das políticas públicas, não são poucos e vão depender do avanço e da capacidade de os processos de legitimação formarem certa unidade e organizarem alguma base de apoio social ao novo modelo em construção. O atual contexto nacional de crise e de incertezas pode ser considerado como indício de que os processos conjugados de regulação e de legitimação ainda não conseguiram criar as condições mínimas de estabilidade e de coerência estruturada necessárias para reorganizar a sociedade brasileira em torno desse novo padrão de atuação do Estado e de políticas públicas.

A dificuldade em promover a consolidação das novas bases regulatórias, que cerceiam a ação do Estado em prol de uma maior autonomia das forças do mercado, pode estar relacionada ao caráter das reformas em

implementação, cujos impactos são de grande extensão sobre áreas sensíveis do desenvolvimento social e econômico do país, afetando negativamente amplos setores produtivos e estratos da sociedade, em especial aqueles mais frágeis e que, portanto, dependem mais das ações e dos programas socioeconômicos governamentais. Nesse sentido, deve ser levada em conta a possibilidade de que a legitimação desse quadro regulatório em delineamento possa ser mais complexa e demorada, vindo a assumir uma dinâmica autoritária e excludente, à medida que tais regulações se tornem mais seletivas em termos sociais. Isso, evidentemente, tende a aumentar as dificuldades de todo o processo e acentuar as incertezas que o envolvem, tornando mais problemática – e duvidosa – a obtenção da estabilidade e da coerência estruturada que o novo ordenamento social em construção requer. Ao mesmo tempo, este cenário pode prolongar a crise política e econômica atual cujo desfecho ainda se mostra indefinido.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Emenda Constitucional nº. 95, DE 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 15 dez. 2016a. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm>. Acesso em: 6 out. 2018.

_____. Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999. Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1º do art. 2º e § 2º do art. 8º, ambos da Lei no 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 15 abr. 1999. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/legislacao/legislacao/portaria-mog-42_1999_atualizada_23jul2012-1.doc/view>. Acesso em: 6 out. 2018.

_____. Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997. Estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que especifica de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 12 set. 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9496.htm>. Acesso em: 6 Out. 2018.

_____. Lei nº 13.429, de 31 de março de 2017. Altera dispositivos da Lei nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, que dispõe sobre o trabalho temporário nas empresas urbanas e dá outras providências; e dispõe sobre as relações de trabalho na empresa de prestação de serviços a terceiros. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 31 mar. 2017a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13429.htm>. Acesso em: 6 out. 2018.

_____. Lei nº 13.467, de 13 de julho 2017. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis nºs 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 14 jul. 2017b.

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13467.htm>. Acesso em: 6 out. 2018.

_____. Lei nº 13.365, de 29 de novembro 2016. Altera a Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, para facultar à Petrobras o direito de preferência para atuar como operadora e possuir participação mínima de 30% (trinta por cento) nos consórcios formados para exploração de blocos licitados no regime de partilha de produção. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 29 nov. 2016b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13365.htm>. Acesso em: 6 out. 2018.

_____. Decreto nº 9.188, de 1º de novembro 2017. Estabelece regras de governança, transparência e boas práticas de mercado para a adoção de regime especial de desinvestimento de ativos pelas sociedades de economia mista federais. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 29 nov. 2017c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9188.htm>. Acesso em: 6 out. 2018.

_____. Lei Complementar nº 156, de 28 de dezembro 2016. Estabelece o Plano de Auxílio aos Estados e ao Distrito Federal e medidas de estímulo ao reequilíbrio fiscal; e altera a Lei Complementar nº 148, de 25 de novembro de 2014, a Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, a Medida Provisória nº 2.192-70, de 24 de agosto de 2001, a Lei nº 8.727, de 5 de novembro de 1993, e a Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 28 dez. 2016c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp156.htm>. Acesso em: 6 out. 2018.

_____. Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017. Institui o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal e altera as Leis Complementares nº 101, de 4 de maio de 2000, e nº 156, de 28 de dezembro de 2016d. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 19 maio. 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp156.htm>. Acesso em: 6 out. 2018.

GUERRA, A. (Org.). *Brasil 2016: recessão e golpe*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2017.

HARVEY, D. *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume, 2005.

JOBERT, B.; MULLER, P. *L'État en action: politiques publiques et corporatismes*. Paris: Presses Universitaires de France, 1987.

LOPREATO, F. L. C. *O colapso das finanças estaduais e a crise da federação*. São Paulo: Unesp; IE Unicamp, 2002.

KÜBLER, D.; MAILLARD, J. *Analyser les politiques publiques*. Grenoble: Presses Universitaires de Grenoble, 2009.

OFFE, C. A economia política do mercado de trabalho. In: _____. *Capitalismo desorganizado: transformações contemporâneas do trabalho e da política*. São Paulo: Brasiliense, 1989.

PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO. *Uma ponte para o futuro*. Brasília: Fundação Ulysses Guimarães, 2015.

POULANTZAS, N. *O Estado, o poder, o socialismo*. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1980.

Resumo

O presente estudo tem como objetivo analisar planos estaduais de desenvolvimento com o propósito de contribuir para os planos em elaboração. No desenho proposto, procura-se dar ênfase à estrutura de governança pública. Para tanto, utiliza-se como método a análise documental para os planos estaduais de desenvolvimento de Santa Catarina, Minas Gerais e Pernambuco. Os resultados apontam a preocupação estatal em promover o desenvolvimento em áreas sob sua responsabilidade, bem como estimular o desenvolvimento em áreas sob responsabilidade privada. Ressalta-se também a preocupação dos planos com o desenvolvimento regional. No tocante à governança pública, todos os planos apresentaram em sua elaboração a participação da sociedade civil organizada, buscando demonstrar transparência e realizar coprodução em suas ações.

Palavras-chave: Planos de desenvolvimento. Governança pública. Estado. Desenvolvimento.

Abstract

The present study aims to analyze state development plans with the purpose of contributing to the plans under development. In the proposed design, emphasis is placed on the structure of public governance. For this purpose, documentary analysis for the state development plans of Santa Catarina, Minas Gerais and Pernambuco is used as a method. The results point out the state's concern to promote development in areas under its responsibility, as well as stimulate development in areas under private responsibility. It is also worth noting the concern of the regional development plans. With regard to public governance, all plans presented the participation of organized civil society in its elaboration, seeking to demonstrate transparency and carry out coproduction in their actions.

Keywords: Development plans. Public governance. State. Development.

Planos estratégicos estaduais de desenvolvimento e governança pública

SILVIO A. F. CARIO

Doutor em Ciência Econômica pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e mestre em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Professor titular do Departamento de Economia e Relações Internacionais da UFSC.
fecario@yahoo.com.br

AGHATA K. R. GONSALVES

Mestre e graduada em Administração Pública pela Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC) e doutoranda em Administração pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).
aghata.gonsalves@gmail.com

MICHELE D. V. SILVA

Mestre em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente pela Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC) e doutoranda em Administração pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).
micheledregerufsc@gmail.com

NO ÂMBITO do desenvolvimento capitalista contemporâneo é reforçado o questionamento e as críticas sobre sistemas econômicos baseados no liberalismo e em princípios de mercado autorregulados. Diante das diversas crises do capitalismo, da instabilidade das políticas econômicas, do aprofundamento das desigualdades sociais, dos graves problemas ambientais e dos desafios humanitários globais, o Estado, cada vez mais, legitima-se e é desafiado a assumir o protagonismo dos processos de desenvolvimento e mudança estrutural. Seu papel de articulador de diversos atores presentes no interior de um país é cada vez mais defendido, sob o propósito de formular e guiar projetos de desenvolvimento legítimo e de longo alcance temporal. No exercício de criar condições para o desenvolvimento, o Estado assume várias funções, como a de articulador de um acordo entre vários atores, para unificar interesses e administrar conflitos; como definidor de uma visão de futuro para a economia e a sociedade, e ainda como coordenador do processo de mudança da estrutura econômica, além de construtor de instituições que ampliem

Os estados federativos no Brasil estão elaborando planos de desenvolvimento de longo prazo. Tais planos apontam para a preocupação do Estado em contribuir com o progresso, não somente em áreas sob sua responsabilidade – educação, saúde, segurança, social e outras –, bem como em setores que auxiliam na promoção do desenvolvimento – indústria e agricultura

a capacidade de inovação e estabeleçam condições para que a estratégia desenvolvimentista seja implantada.

A atuação do Estado em relação às políticas desenvolvimentistas foi marcada, ao longo da história, por diversos modelos de gestão pública. Durante o século XX, o modelo burocrático weberiano disseminou-se em todo o mundo, apresentando-se como uma alternativa para a profissionalização da administração pública. Um dos aspectos centrais proporcionado por este modelo foi a separação entre planejamento e execução, dando contornos práticos à clássica distinção entre política e administração proposta por Wilson (1887). A rápida expansão do capitalismo, a globalização e a crise da década de 1980 colocaram em xeque o modelo de burocracia estatal, que reforçou novos contornos pautados no liberalismo e na aplicação da lógica da eficiência do mercado aplicado à administração pública. O gerencialismo ou a nova gestão pública (*new public management*) apresentou-se como um novo caminho para fazer frente às disfunções da burocracia e às crises fiscais e econômicas.

A nova gestão pública intensificou o movimento de descentralização e desconcentração do Estado, inaugurando uma reflexão sobre processos de governança, cujo papel do Estado não seria apenas o de produtor de políticas públicas, mas também de facilitador e articulador de diversos segmentos da sociedade. Para romper com o modelo gerencialista e ampliar os princípios sobre o papel do Estado enquanto promotor e garantidor da democracia, bem como fomentador de condições mais justas e equânimes de vida a toda população, novas concepções de governança pública agregaram um enfoque pluralista e multicêntrico que prevê parcerias entre mercado, Estado e sociedade civil organizada para conduzir processos de desenvolvimento de longo prazo.

Neste contexto, os estados federativos no Brasil estão elaborando planos de desenvolvimento de longo prazo. Tais planos apontam para a preocupação do Estado em contribuir com o progresso, não somente em áreas sob sua responsabilidade – educação, saúde, segurança, social e outras –, bem como em setores que auxiliam na promoção do desenvolvimento – indústria e agricultura. Conhecer a composição da matriz dos planos estaduais realizados constitui um requerimento importante para servir de apoio à elaboração de outros planos para estados federativos.

Com esse objetivo traçado, o presente texto encontra-se dividido em quatro seções, além desta introdução. Na segunda seção apresentam-se elementos teórico-analíticos sobre Estado, desenvolvimento e governança pública; na terceira são analisados os planos estaduais de Santa Catarina, Minas Gerais e Pernambuco, destacando-se seus elementos de governança pública, e, por fim, apresenta-se a conclusão, que tece avanços e desafios ao processo de planejamento para o desenvolvimento.

ESTADO, DESENVOLVIMENTO E GOVERNANÇA PÚBLICA

No âmbito do desenvolvimento capitalista existe a concepção teórico-analítica que coloca em posição antagônica o Estado e o mercado. Nesta perspectiva, cabe a este último definir as condições pelas quais o capitalismo se desenvolve, sendo que a ação do primeiro deve ocorrer somente em momentos específicos, voltada a corrigir falhas de mercado. Compete ainda, nesta visão liberal, ao Estado regular mercados não competitivos, ofertar bens e serviços públicos e controlar as externalidades negativas geradas pelas atividades econômicas. Por seu turno, em oposição a esta visão, pensar o desenvolvimento capitalista implica considerar Estado e mercado como instituições complementares; não considerar a atuação do Estado pontual, mas permanente. Nesta perspectiva, cabe ao Estado a função de intervir, regular, planejar, investir e criar condições para que o mercado, sob ordem capitalista, se desenvolva.

Para Chang (1999), o Estado assume várias funções no exercício de criar condições para o desenvolvimento. A primeira é a de grande articulador de um acordo entre os vários atores presentes no interior de um país, com o propósito de formular um projeto de desenvolvimento de longo alcance temporal. A segunda função refere-se à de coordenador do processo de mudança da estrutura econômica, proporcionando incentivos e subsídios aos considerados setores-chave deste planejamento. A terceira função decorre da capacidade de inovar, construir e de adaptar instituições que estabeleçam condições para que a estratégia desenvolvimentista seja implantada. E a quarta função alude à administração dos conflitos que porventura surgem no decorrer da implementação da estratégia desenvolvimentista.

Em complemento a cada uma destas funções, na primeira o Estado deve ser reconhecido pelos atores como a instituição que tem capacidade de unificar interesses e ser representante do interesse coletivo na busca de um consenso. A segunda deriva da definição da visão de futuro da economia e sociedade, mobilizando recursos e aptidões, dispersos e mal utilizados, transformando-os em incentivos e subsídios a quem deseja promover a mudança. A terceira está relacionada à figura de construtor de instituições e pautada pela montagem de uma estrutura institucional – leis, regras, normas e valores – que permite a efetivação da estratégia. E, na quarta, o Estado deve ajudar grupos a chegarem a acordos, sendo que perdedores devem aceitar os ajustamentos e vencedores compensar os perdedores pelos custos do ajustamento.

Na construção do Estado desenvolvimentista, Iglesias (2010) considera que este deve atender aos seguintes objetivos: 1^o) que tenha capacidade de tornar viável a eficiência do mercado; 2^o) que impulse a

Por seu turno,
em oposição
a esta visão
[liberal], pensar
o desenvol-
vimento
capitalista
implica
considerar
Estado e
mercado como
instituições
complemen-
tares; não
considerar
a atuação
do Estado
pontual, mas
permanente.

A análise das experiências em Estados asiáticos (Japão, Coréia e Taiwan), africano (Zaire) e sul-americano (Brasil) demonstra que os casos de sucesso ocorreram naqueles que tiveram autonomia relativa e inseridos na sociedade

capacidade produtiva; 3º) que tenha a responsabilidade de diminuir as desigualdades sociais; 4º) que mantenha novo relacionamento com a iniciativa privada, do qual decorrem dividendos econômicos e sociais; 5º) que possibilite o fortalecimento da sociedade civil; 6º) que exerça papel fundamental na orientação e formulação das políticas de inserção internacional; 7º) que desempenhe papel importante no desenvolvimento de inovação tecnológica; 8º) que tenha capacidade de analisar as tendências econômicas, sociais e políticas em âmbito nacional; 9º) que da mesma forma, tenha capacidade de analisar tais tendências em nível internacional, e, 10º) que promova grandes consensos nacionais.

Por sua vez, Evans (1993) defende a ideia como instância central nos processos de mudança estrutural. Considera que os Estados que apresentaram melhores desempenhos durante a fase de intervenção ativa do pós-guerra também foram os que tiveram êxito em suas reforma liberalizantes nos anos pós-1980. A análise das experiências em Estados asiáticos (Japão, Coréia e Taiwan), africano (Zaire) e sul-americano (Brasil) demonstra que os casos de sucesso ocorreram naqueles que tiveram autonomia relativa e inseridos na sociedade¹. Essa autonomia decorreu da capacidade de formular, de maneira independente, seus próprios objetivos e de manter enraizamento na economia e na sociedade, por meio da interlocução com agentes privados e sociais.

Nestes termos, os estudos comparados apontam para a capacidade estatal de: 1º) desempenhar funções administrativas por meio de uma burocracia weberiana; 2º) adotar seletividade a partir de políticas macroeconômicas e de um aparelho regulamentador de estratégias, menos adaptadas ao mercado; 3º) garantir aos tecnocratas a proteção contra suas clientelas políticas para que possam ter uma ação eficaz; 4º) desenvolver políticas que possam responder aos problemas detectados pelos atores privados, contando com estes para implementação; 5º) reconstruir uma elite empresarial que seja capaz de não apenas sobreviver, mas de prosperar em um ambiente mais aberto; 6º) construir estruturas e estratégias nas quais partidos e movimentos operários formem a base de uma autonomia inserida, e 7º) considerar-se como instância não geradora de problema, mas de solução para qualquer agenda política realista (EVANS, 1996).

Nos dias atuais, cada vez mais, o Estado assume função schumpeteriana – ênfase nas condições de oferta –, em detrimento do Estado keynesiano – preocupação central com a demanda –, segundo Jessop (1993).

1 Autonomia inserida é uma expressão utilizada por Evans (1993) para se referir às características organizacionais da eficácia dos Estados desenvolvimentistas. Essa autonomia é historicamente construída e depende de uma combinação aparentemente contraditória entre isolamento burocrático weberiano e inserção intensa na estrutura social (EVANS, 1993).

Arienti (2003) traduz esta alteração de exercício ao apontar que a reforma estatal empreendida sobre o Estado keynesiano levou a sua redução de apoio ao regime de acumulação, abandono de suas características de política econômica e contenção do regime de bem-estar social. O Estado schumpeteriano, por sua vez, tem a orientação da política macroeconômica voltada em garantir a estabilidade e criar ambiente propício para o investimento pró-competitividade. Assim como proporciona incentivo para maior capacidade de inovação empresarial e reprodução da força de trabalho, não apenas para dar qualificação às novas tecnologias, mas também para proporcionar maior flexibilidade e gerar menos custos empresariais.

Contudo, o Estado, para manter a função de apoio ao desenvolvimento capitalista, depara-se, segundo Jessop (1993), com o deslocamento do poder para três dimensões – para cima, para baixo e para fora. No deslocamento para cima, os Estados nacionais perdem a autonomia para controlar e coordenar a movimentação de capitais, sendo a ordenação da dinâmica da economia feita por organismos internacionais. O deslocamento para baixo decorre de o poder estatal ser transferido para as esferas regionais e locais, cuja política de competitividade leva em consideração as vantagens comparativas regionais, formação de *clusters* locais e sistemas locais de inovação. E o deslocamento para fora envolve a formação de redes horizontais de poder – internacional, regional e entre governos e organizações da sociedade civil.

Importante destacar que, no contexto deste quadro, o Estado assume papel relevante dado que, diante da concorrência internacional instalada segundo a lógica da globalização dos mercados, há necessidade de se ter um Estado forte (BRESSER-PEREIRA, 2007). Se, por um lado, a globalização trouxe perda de autonomia em razão do estabelecimento de regras comuns internacionais, em compensação a autonomia estatal que foi preservada tornou-se mais estratégica. Neste sentido, os Estados tiveram que se tornar mais nacionalistas, sem conduzir à contradição entre globalização e nacionalismo. Para o enfrentamento concorrencial propositivo, Estados nacionais montam estratégias e buscam defender o capital, o trabalho e seus ativos em projetos de desenvolvimento que atendam aos interesses do país.

Neste sentido, o Estado assume, cada vez mais, a função de ator estratégico. No passado, como observa Gerschenkron (1962), as economias atrasadas conseguiram superar a defasagem tecnológica e alcançar níveis elevados de produtividade e renda quando elegeram o Estado como instrumento estratégico. E, no momento atual, o desenvolvimento econômico configura-se e deriva de estratégias domésticas com participação ativa do Estado, e não somente através das leis e regras impostas pelo mercado em nível mundial (RODRIG, 2002). Neste contexto, o Es-

Nos dias atuais,
cada vez mais,
o Estado
assume função
schumpete-
riana – ênfase
nas condições
de oferta –, em
detrimento
do Estado
keynesiano –
preocupação
central com
a demanda –
[...] O Estado
schumpe-
teriano, por
sua vez, tem
a orientação
da política
macroeconô-
mica voltada
em garantir a
estabilidade e
criar ambiente
propício para o
investimento
pró-competiti-
vidade.

o Estado percorreu etapas, passando de um modelo de Estado de bem-estar social até entrar em crise a partir da década de 1970 e culminar atualmente em indagações sobre o futuro do Estado no modelo de produção capitalista

tado tem conhecimento das diversas dinâmicas produtivas e societárias internas, bem como possui capacidade de organizar as condições para desafios desenvolvimentistas. Cumpre, segundo Iglesias (2010), definir o arranjo institucional para alcançar este propósito, assim como os requisitos e instrumentos idôneos e necessários para tal realização.

Contudo, deve-se ressaltar que, no curso das funções desenvolvidas pelo Estado no capitalismo, essa instituição passou por transformações, mudanças e/ou mutações em sintonia com o desenvolvimento das condições de reprodução capitalista. Nesse curso firmaram-se características distintas assumidas pelo Estado, em linha com o momento histórico presenciado. Toma-se como exemplo o corte analítico na história recente das economias capitalistas desenvolvidas no pós-guerra até os dias atuais. Como observa Jessop (1993), o padrão de crescimento econômico de 1945 até 1970 revelou uma forma de relacionamento entre Estado e economia no âmbito do fordismo; seguiram-se os anos 1980 com a constituição de elementos direcionados para superar a crise do padrão fordista, e, a partir dos anos 1990 até os dias atuais, outros arranjos foram estabelecidos na constituição de um novo padrão de crescimento, intitulado de pós-fordismo.

Nessa trajetória, segundo Jessop (1993), o Estado percorreu etapas, passando de um modelo de Estado de bem-estar social até entrar em crise a partir da década de 1970 e culminar atualmente em indagações sobre o futuro do Estado no modelo de produção capitalista. No período do Estado de bem-estar social, o aparelho estatal assumiu características impulsionadoras para o desenvolvimento capitalista, como portador de investimentos em infraestrutura para garantir a expansão industrial, a adoção de políticas de fomento à demanda para gerar consumo e a realização de gastos sociais em diversas áreas de políticas públicas, como educação, segurança, saúde, assistência social. Por sua vez, este modelo de Estado entrou em crise e se manifestou, após o período de duas décadas e meia do pós-guerra, pela crise fiscal-financeira; tornou-se palco de reivindicações trabalhistas, empresariais e sociais e origem da debilidade econômica, como inflação e desemprego. Tal quadro conduziu ao enfraquecimento do Estado e à exigência da adoção de medidas reestruturantes, traduzidas nas diretrizes do *Consenso de Washington*. Este, por seu turno, norteou o processo de privatização, abertura de mercado, desregulamentação econômica, liberalização financeira, redução de políticas sociais e terceirização, a que os países, em maior ou menor grau, aderiram.

Em linha com esse processo evolutivo, Jessop (1998) aponta elementos que devem estar presentes em discussões sobre o futuro do Estado capitalista em um quadro mais atual, marcado pela globalização das relações econômicas. Neste contexto, o autor considera a tendência,

primeira, de desnacionalização do Estado. Tal possível ocorrência decorre do esvaziamento do aparelho estatal em seus diferentes níveis, dentre os quais o nacional e o supranacional. Assim como observa uma segunda tendência, notabilizada pela desestatização do sistema político. A desestatização considerada implicaria o deslocamento na correlação de forças de classe, dadas as várias escalas territoriais e os vários domínios funcionais, tornando a luta política mais complexa. E, por fim, a terceira tendência é expressa pela internacionalização dos regimes de formulação de políticas. A ação estatal doméstica incluiria um leque amplo de fatores e processos extraterritoriais e transnacionais, uma vez o que Estado estivesse envolvido com a competitividade econômica internacional.

Do Estado burocrático à governança pública

Ao longo da história, diversas reformas administrativas marcaram a gestão pública, reconfigurando a atuação do Estado diante das políticas desenvolvimentistas, bem como das inter-relações com o mercado e a sociedade. Em uma ótica evolucionista, os modelos de gestão pública, no campo de análise sobre as reformas do Estado, remontam ao século XIX, a partir da dicotomia entre política e administração de Wilson (1887) e da herança intelectual de Weber (1930, 1978), cuja ênfase foi o capitalismo, a ética protestante e a burocracia (SECCHI, 2009; DENHARDT, 2012; DIAS, 2012). Durante o século XX, a partir das consequências ocasionadas pela Primeira Guerra Mundial (1914-1918), do avanço do capitalismo e dos impactos negativos do patrimonialismo e do liberalismo, o modelo burocrático weberiano disseminou-se em todo o mundo, apresentando-se como uma alternativa de reforma para o Estado, pautada no processo de racionalização e profissionalização das organizações públicas (SECCHI, 2009; DIAS, 2012). Conforme apresentam sinteticamente Abrucio e Loureiro (2018), o tipo ideal weberiano de burocracia é composto por servidores públicos estáveis, selecionados por critérios de meritocracia e especialidade. Esse modelo administrativo deve ser voltado a responder ao público, seja obedecendo às regras universais que regem a administração, seja atuando conforme padrões de probidade.

Secchi (2009) resume que o exercício da autoridade racional-legal é a fonte de poder dentro das organizações burocráticas, que configuram as três principais características deste modelo: a formalidade, a impessoalidade e o profissionalismo. Segundo Abrucio e Loureiro (2018), a burocracia de Weber concentrava-se no papel racionalizador da atividade estatal, no sentido público do Estado, na neutralidade e impessoalidade perante o patrimonialismo, na legitimidade pelo poder racional-legal e na capacidade de produzir tecnicamente melhor ação administrativa. O modelo burocrático avançou a gestão das organizações públicas, ampliando a especialização, o conhecimento e a capacidade gerencial

Ao longo da história, diversas reformas administrativas marcaram a gestão pública, reconfigurando a atuação do Estado diante das políticas desenvolvimentistas, bem como das inter-relações com o mercado e a sociedade

Essa mudança de concepção da gestão do Estado para uma concepção de governança resulta em duas direções: uma neoliberal e outra democrática

dos servidores públicos. Argumenta Secchi (2009) que, pautado nos princípios de profissionalização e de divisão racional do trabalho, um dos aspectos centrais foi a separação entre planejamento e execução, dando contornos práticos à distinção entre política e administração proposta por Wilson (1887).

Após a Segunda Guerra Mundial (1939-1945), uma nova configuração intelectual² travou diversas críticas ao modelo burocrático weberiano. As transformações ocorridas no final da década de 1970, que impactaram a agenda dos Estados desenvolvimentistas, colocaram em xeque a capacidade administrativa estatal fundamentada no modelo burocrático (SECCHI, 2009; DIAS, 2012). Preconizado por países do norte da Europa, do Canadá e da Oceania, a partir dos anos 1980, a administração pública gerencial ou nova gestão pública (*new public management*) trouxe um novo modelo de gestão baseado em valores de eficiência, eficácia e competitividade, cujo sistema de crenças foi fundamentado na racionalidade instrumental aplicada ao Estado (SECCHI, 2009).

Justificando a necessidade de uma nova reforma administrativa do Estado diante das disfunções da burocracia e das crises fiscais e econômicas, a nova gestão pública intensificou o movimento de descentralização e desconcentração, aproximou-se dos ideais neoliberais, do mercado e da iniciativa privada, por meio do estabelecimento de parcerias (terceirizações, privatizações e contratos com organizações sociais) e defendeu a utilização de técnicas gerenciais empresariais para pautar a gestão governamental (SECCHI, 2009). Para promover serviços públicos com melhores níveis de qualidade e redução de custos, seu direcionamento foi pautado na eficácia com foco em resultados, produtividade, eficiência, responsabilização, transparência e controle da gestão pública (DENHARDT, 2012; DIAS, 2012). Críticas diretas ao modelo racional, tanto burocrático quanto gerencial, são cada vez mais intensificadas. As profundas crises do capitalismo, a degradação ambiental, as crises humanitárias e o agravamento das desigualdades sociais aprofundam uma terceira onda (EVANS, 1993) analítica sobre o papel e a reforma do Estado. Essa mudança de concepção da gestão do Estado para uma concepção de governança resulta em duas direções: uma neoliberal e outra democrática. A primeira mantém os pressupostos da racionalidade instrumental, e a segunda fundamenta-se em princípios democráticos que defendem o papel do Estado ante os interesses e o desenvolvimento de uma sociedade multicêntrica e complexa (DIAS, 2012).

Sob os fundamentos da democracia participativa, do papel do Estado enquanto ator central para o desenvolvimento, promotor da equidade

2 As principais confrontações intelectuais à obra de Weber sobre a burocracia foi liderada por Simon (1957), Waldo (1948) e Merton (1949).

e da regulação do mercado, uma concepção de governança pública defendida por Kissler e Heidemann (2006), possui um enfoque pluralista, que prevê parcerias entre mercado, Estado e sociedade civil organizada; as alianças e redes sociais podem ser consideradas um novo modelo político de regulação; as relações de trabalho repousam sobre consenso e cooperação, pautadas pelo princípio da reciprocidade; há confiança mútua entre os parceiros, processos de aprendizagem coletiva, habilidade estratégica, comunicação e avaliação constante. Conforme argumentam Kissler e Heidemann (2006), a concepção de Estado tradicional transforma-se: 1) de um Estado de serviço e produtor do bem público para um Estado que serve de garantia à produção do bem público; 2) de um Estado ativo e provedor solitário para um Estado ativador e coordenador das relações dos atores para que produzam com ele; 3) de um Estado dirigente ou gestor para um Estado cooperativo, onde o bem público é produzido em conjunto.

Com base nos fundamentos de governança pública e nos pressupostos de Polanyi (1982) e Ramos (1989) citados por Dias (2012, p. 89), observa-se que o desenvolvimento é “produto de um projeto coordenado pelo Estado a partir da ideia do multcentrismo social (mercado, sociedade civil e Estado) que busca, por meio de processos mais democráticos, atingir valores também substantivos para a sociedade”.

Governança pública e desenvolvimento

A concepção que desenha o movimento da governança pública manifesta-se como um avanço da discussão nas ciências sociais no que tange à compreensão de como instrumentalizar o Estado para que este possa ser o coordenador-executivo de um projeto de desenvolvimento assentado em uma perspectiva multicêntrica e paraeconômica (DIAS, 2012). Trata-se de redimensionar a posição do Estado e das organizações e expandir a noção de recursos e de produção para o desenvolvimento. A gênese dessa afluência teve a sua tessitura na virada do século XX, entre as décadas de 1980 e 1990, gerada a partir da crise do Estado, engendrando uma nova forma de este se relacionar com a sociedade. Tais razões fortaleceram o uso do termo “governança” e os diferentes sentidos que se pode atribuir a este sem, no entanto, romper integralmente com as características dos que o precederam (RHODES, 1997; PIERRE; PETERS, 2000; KOOIMAN, 2003).

É comum na literatura o emprego isoladamente dos termos “governança” ou “*governance*” como sinônimo da expressão governança pública. A justificativa apontada por Pierre e Peters (2000) para a atual popularidade do termo é a sua capacidade de abranger, de forma integral, o arranjo das instituições e das relações que o processo de governar implica. Para Bevir (2013), o termo “*governance*” refere-se a todos os processos

A concepção que desenha o movimento da governança pública manifesta-se como um avanço da discussão nas ciências sociais no que tange à compreensão de como instrumentalizar o Estado para que este possa ser o coordenador-executivo de um projeto de desenvolvimento assentado em uma perspectiva multicêntrica e paraeconômica

A governança pública pode ser compreendida a partir da concepção estruturalista, com ênfase no papel das estruturas e instituições quanto à conformação de redes políticas (*policy networks*), ao deslocamento de poder estatal e à observância de hierarquia, bem como a partir da concepção do processo dinâmico de cooperação, com ênfase na interatividade

de governança, seja por um governo, mercado ou rede; seja sobre uma corporação, território, família ou tribo; seja por normas, leis ou poder. Trata-se de como as instituições, processos e tradições determinam o exercício do poder na sociedade; de como as decisões são tomadas nos quesitos de interesse público, e de como os cidadãos são expressos nas decisões públicas. Conquanto tenha recebido vários significados, para Peters (2003) e Jessop (2000), a noção basilar de governança é a de que o governo não é mais o ator autônomo, soberano e autoritário de outrora.

Conforme Kissler e Heidemann (2006), os princípios normativos da governança pública concebem um novo entendimento do Estado como agente de governança. O autor assevera que, em suma, em termos de um denominador comum, a governança pública reúne três diferentes lógicas: 1) a hierarquia do “Estado”; 2) a concorrência do “mercado”; (3) a comunicação e confiança da “sociedade civil” – em novos arranjos de atores, tais como articulações, alianças e redes –, pautadas na sujeição aos processos de negociação, na aceitação dos resultados negociados e na coesão e cooperação dos atores, viabilizando um trabalho conjunto. De acordo com a terceira lógica, a governança pública para um Estado desenvolvimentista deve desempenhar um papel estratégico, reintegrando as dimensões econômica, política e social, respeitando as especificidades locais e regionais e assentando-se em ideais democratizantes e de coprodução nas tomadas de decisão, na implementação e no monitoramento das políticas públicas.

Ademais, a governança pública pode ser compreendida a partir da concepção estruturalista, com ênfase no papel das estruturas e instituições quanto à conformação de redes políticas (*policy networks*), ao deslocamento de poder estatal e à observância de hierarquia, bem como a partir da concepção do processo dinâmico de cooperação, com ênfase na interatividade. Nesse sentido, Dias (2012) assegura que, além da dedicação teórico-analítica à estrutura, cabe levar em conta a importância da coordenação da dinâmica do processo interativo (KOOIMAN, 2003), que entrelaça as estruturas e perfaz o importante debate acerca da ação de coordenação estatal desse processo. Deve-se focar na construção de uma administração mais imbuída de responsabilidades, transparência e controle (*accountability*) (BEVIR, 2010; DENHARDT, 2004).

Diante do resgate teórico, o debate que permeia a governança pública permite identificar alguns elementos intrínsecos à concepção desse movimento, apresentados precipuamente por Kooiman (2003), Pierre e Peters (2000) e Rhodes (2010), a saber: 1) a cooperação entre Estado, mercado e sociedade civil; 2) a coprodução do desenvolvimento por meio de redes, alianças e articulações; 3) a coordenação estatal do processo em que o Estado possui um papel de coordenador das relações; 4) a observância de mecanismos de democracia; 5) o cumprimento dos

mecanismos de transparência; e 6) o planejamento para o desenvolvimento regional. No entanto, cabe ressaltar que a governança não possui características essenciais rígidas, trata-se de uma combinação de semelhanças que podem variar entre as tradições de um Estado para outro.

Por sua vez, deve-se ressaltar que tal tratamento não está imune a uma visão crítica de seus postulados. Nesta perspectiva, destaca-se o tratamento que os autores dão às formas de participação da sociedade civil nos processos decisórios abertos pelo Estado. Existem argumentos questionadores às representações participativa e representativa no âmbito dos processos democráticos constituídos. Como constatam Bevir (2010), Kooiman (2003), Pierre e Peters (2000) e Rhodes (1997), existem dificuldades de garantir, fielmente, que as decisões tomadas representem, de fato, os interesses dos atores instituídos. Apesar do credo na participação representativa, tais autores defendem o uso da democracia direta junto à sociedade, para referendar ou negar certas decisões tomadas de forma representativa.

Outra expressão crítica a esta nova forma de gestão pública relaciona-se ao poder dos Estados, conformados a partir dos arranjos socioespaciais constituídos. Ao considerar como parâmetro a União Europeia, Jessop (2016) aponta que as dimensões socioespaciais e temporais apresentam complexidades e que existem relações econômicas, políticas e sociais entre objetivos e meios de ação dos governos e governança, e não apenas locais onde tais práticas ocorrem. Há necessidade de se considerar o terreno em que o poder do Estado é exercido diante das várias dimensões socioespaciais. Assim como considerar as formas com que as relações interestaduais são conduzidas. Em última instância, o autor sinaliza que a governança pública deve ir além da capacidade de definir o espaço territorial, e considerar as influências das relações socioespaciais – econômicas, políticas e estratégicas. Para evidenciar tais características, a próxima seção apresenta uma breve descrição e análise dos planos estaduais de Santa Catarina, Minas Gerais e Pernambuco, destacando seus elementos de governança pública.

PLANOS ESTADUAIS DE DESENVOLVIMENTO

O Plano Estratégico de Desenvolvimento de Santa Catarina 2030 – PED SC 2030 (SANTA CATARINA, 2018) tem como objetivo analisar a evolução da realidade social e econômica do estado, identificar os problemas e as oportunidades existentes e formular uma estratégia de atuação do governo estadual com vistas à promoção do desenvolvimento socioeconômico de Santa Catarina. Este propósito estende-se além do parâmetro agregado estadual e alcança dimensão regional, pois busca identificar os desequilíbrios e estabelecer estratégias de desenvolvimento

Cabe ressaltar
que a
governança
não possui
características
essenciais
rígidas,
trata-se de uma
combinação de
semelhanças
que podem
variar entre as
tradições de
um Estado para
outro

A construção do Plano SC 2030 desenvolve-se de forma participativa, envolvendo integrantes do governo estadual atuantes em diferentes áreas da administração pública – direta e indireta –, bem como representantes da sociedade civil organizada vinculados às associações de classe, sindicatos, federações e entidades em geral

macrorregional. Para a realização do Plano, quatro dimensões de estudo foram eleitas – econômica, social, infraestrutura e meio ambiente, e gestão pública –, compostas por áreas de atuação e influência do governo estadual. Consideram-se áreas de atuação direta: educação; saúde; segurança; assistência social; cultura, esporte e turismo; infraestrutura; meio ambiente; mobilidade urbana; ciência e tecnologia; e gestão pública. E de atuação indireta: agricultura e pesca; e indústria e serviços, na qual se encontra o comércio.

A construção do Plano SC 2030 desenvolve-se de forma participativa, envolvendo integrantes do governo estadual atuantes em diferentes áreas da administração pública – direta e indireta –, bem como representantes da sociedade civil organizada vinculados às associações de classe, sindicatos, federações e entidades em geral. A participação de tais atores aconteceu por meio de oficinas de trabalho realizadas para as onze áreas estabelecidas e em oito regiões geográficas estaduais. Em tais ocasiões, os atores foram convidados a expressar opiniões e posições sobre as distintas áreas da atuação governamental, auxiliando na construção dos objetivos e ações estratégicas setoriais e na definição dos obstáculos e ações propositivas a serem implementadas em nível regional. Além disso, profissionais especialistas em cada área de atuação direta e indireta do Estado foram ouvidos. No conjunto, cerca de duas mil pessoas participaram da elaboração da visão de futuro e da definição dos objetivos, indicadores, metas e ações estratégicas, no propósito de melhorar as condições de desenvolvimento de Santa Catarina, para o horizonte de 2030.

No âmbito da governança do Plano SC 2030, demonstrou-se transparência em todo o processo de execução, com a criação de uma estrutura que permite o contínuo monitoramento, avaliação e atualização dos seus objetivos, indicadores, metas e ações estratégicas. Este exercício está sob a responsabilidade do órgão central de planejamento estadual, em parceria com diferentes instituições governamentais e entidades representativas de importantes setores da sociedade civil organizada. No momento ainda não se encontra definida a forma de funcionamento – regimento – da governança proposta. O regimento interno a ser elaborado deve definir composição, competência, responsabilidade e outros atributos organizacionais relacionados.

O Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI 2011-2030 (MINAS GERAIS, 2011) considera que, nos últimos tempos, foram alcançados muitos progressos na oferta de serviços públicos em geral, porém, ainda persistem problemas relacionados à pobreza, à desigualdade social, à diversificação da economia, aos serviços públicos de saúde, de educação e de segurança, dentre outros. Para tanto, o plano tem como objetivo preparar o estado para uma posição que o possibilite superar

os problemas existentes, bem como lhe proporcionar condições para enfrentar desafios em novo ambiente de desenvolvimento.

Nesse sentido, o planejamento estratégico de Minas Gerais busca, com sua visão de futuro, “tornar Minas Gerais o melhor estado para se viver” em 2030. Para alcançar este intento, o PMDI 2011-2030 traça cenários possíveis e plausíveis para o estado de Minas Gerais, considerando a análise situacional e da evolução política, econômica e social, bem como o mapeamento das incertezas críticas. A partir de análises prospectivas em relação ao futuro desejado, os condicionantes do plano foram agrupados em incertezas críticas-síntese que, combinadas, geraram a filosofia dos quatro cenários: conquista do melhor futuro; superação das adversidades; decadência e empobrecimento; e desperdício de oportunidades. E a elaboração do desenho estratégico contou com dois conceitos-pilares: Estado Aberto e Redes de Desenvolvimento Integrado.

O Estado Aberto manifesta-se pela utilização da Gestão de Cidadania, expressa pela participação da sociedade civil organizada na priorização e no acompanhamento da implementação da estratégia governamental. Nesta perspectiva, a administração do estado realça a importância de atuar em parceria com representantes da sociedade na promoção do desenvolvimento, sem negligenciar o equilíbrio fiscal, mantendo a capacidade de regular e controlar as organizações sociais e as atividades econômicas. Tal ação está proposta em quatro princípios associados à governança pública: transparência das informações, definição de prioridades claras, engajamento da sociedade civil e participação com qualidade.

Enquanto isso, a Rede de Desenvolvimento Integrado considera, diante da diferenciação regional existente, contar com um quadro de avaliação e estabelecer, no desejo de mudança, comportamento cooperativo e integrado entre os agentes e instituições em termos de escolhas para o futuro de Minas Gerais. Nesta perspectiva, faz-se o delineamento da regionalização da estratégia, com caracterização econômica e social de cada uma das 11 regiões estabelecidas, voltadas para as áreas de educação; saúde; segurança; desenvolvimento social; desenvolvimento econômico sustentável; ciência, tecnologia e inovação; desenvolvimento rural; identidade mineira; cidades; infraestrutura, e governo. Em cada uma das 11 redes estabelecidas são focalizadas metas-síntese, objetivos estratégicos e indicadores e metas de desempenho.

O PMDI 2011-2030 (MINAS GERAIS, 2011) estabelece governança para viabilização da gestão regionalizada e participativa. Neste propósito subdivide a governança em dois eixos: gestão regionalizada e gestão participativa. No tocante à primeira propõe viabilizar a interlocução dos integrantes governamentais entre si e destes com a sociedade civil organizada nas regiões de planejamento estadual. Para tanto, prevê

**O PMDI
2011-2030
traça cenários
possíveis e
plausíveis para
o estado de
Minas Gerais,
considerando
a análise
situacional e
da evolução
política,
econômica
e social,
bem como o
mapeamento
das incertezas
críticas.**

O PED PE 2035 nasceu como estratégia conjunta para dar uma resposta organizada aos principais desafios enfrentados pelo estado. [...] Seu objetivo central é alcançar um alto padrão de desenvolvimento para Pernambuco nas dimensões econômica e social, apoiando-se em um salto de qualidade na educação

a construção de instâncias colegiadas denominadas de Comitês Regionais para discutir as necessidades de cada região e a definição de prioridades estratégicas. Em relação à segunda – gestão participativa – refere-se à construção de um espaço entre o governo e a sociedade civil organizada, em cada região de planejamento, para possibilitar encontros e tornar conhecidas as estratégias organizadas, bem como as políticas que ali serão implementadas.

O Plano Estratégico de Desenvolvimento Pernambuco 2035 – PED PE 2035 (PERNAMBUCO, 2014) nasceu como estratégia conjunta para dar uma resposta organizada aos principais desafios enfrentados pelo estado. Expressa uma compreensão de que o futuro do estado de Pernambuco resulta das escolhas e decisões do governo e da sociedade diante de uma realidade complexa e de desafios que transcendem as fronteiras. Seu objetivo central é alcançar um alto padrão de desenvolvimento para Pernambuco nas dimensões econômica e social, apoiando-se em um salto de qualidade na educação. Para tanto, os atores sociais e o governo devem estruturar-se em prol de uma governança participativa, em torno de uma estratégia de desenvolvimento que promova as mudanças estruturais aos desafios do futuro. Assim, “em 2035 Pernambuco será um dos cinco melhores estados brasileiros para viver, trabalhar e prosperar”, de acordo com a visão de futuro que já está sendo construída, pautada na ideia de que este começa nas ações executadas e monitoradas a cada dia. Os alvos do PED PE 2035 são a qualidade de vida, a prosperidade e a coesão social (PERNAMBUCO, 2014).

Para tanto, foram realizados estudos de diagnóstico e de cenários. Nesses foram identificados “ativos e passivos” estratégicos do estado, bem como tendências e mudanças em curso que condicionam o seu futuro. Posteriormente foi realizada pesquisa qualitativa junto a uma amostra de diferentes segmentos da sociedade pernambucana (total de 150 entrevistados), na qual foi possível identificar expectativas e aspirações em relação ao futuro. O melhor cenário previamente proposto, intitulado “Salto para o futuro”, converge para as expectativas da sociedade. O futuro almejado teve a seguinte composição: qualidade de vida, competitividade, educação de qualidade, gestão pública profissional e governança participativa. Por fim, está previsto um modelo de governança multi-institucional, no intuito de que não se configure apenas como um instrumento de governo, e sim como um ativo do estado e da sociedade pernambucana. Trata-se de ações e planejamento que explicitamente ambicionam ir além dos ciclos administrativos de governo.

O Pernambuco 2035 foi elaborado de forma participativa, gênese da parceria entre o estado e a sociedade, e pretende intensificar a postura proativa, empreendedora e inovadora dos atores sociais, tendo como foco educação e instituições de qualidade. No âmbito estadual, há uma

tradição de eficiência na gestão das contas públicas, com progressos no modelo de gestão e no controle das ações governamentais; qualificado quadro de técnicos e profissionais; movimento de renovação das lideranças; nova geração de executivos e técnicos, e cultura de transparência institucional. Ademais, a tentativa do estado de institucionalizar o plano (MOVIMENTO BRASIL COMPETITIVO, 2015) para tornar sua execução obrigatória é um movimento para assegurar sua continuidade para além das mudanças nas estruturas de governo.

Os planos supracitados, sintetizados no Quadro 1, apresentam uma referência temporal, 2030 e 2035 como horizontes de planejamento, assim como objetivam promover o desenvolvimento socioeconômico e reduzir os desequilíbrios regionais. As áreas para as quais os planos são elaborados percorrem as que o estado administra de forma direta, como educação, saúde, assistência social e segurança pública, bem como

Os planos supracitados, [...], apresentam uma referência temporal, 2030 e 2035 como horizontes de planejamento, assim como objetivam promover o desenvolvimento socioeconômico e reduzir os desequilíbrios regionais.

Quadro 1

Síntese dos planos estaduais selecionados – Santa Catarina, Minas Gerais e Pernambuco

	Santa Catarina	Minas Gerais	Pernambuco
Nome	Plano de Desenvolvimento de Santa Catarina 2018-2030	Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado 2011-2030	Plano de Desenvolvimento Pernambuco 2035
Objetivo	Analisar a evolução da realidade social e econômica do estado, identificar os problemas e as oportunidades existentes e formular uma estratégia de atuação do governo estadual com vistas à promoção do desenvolvimento socioeconômico de Santa Catarina.	Preparar o estado para uma posição que o possibilite superar os problemas existentes, bem como proporcionar condições para enfrentar desafios em novo ambiente de desenvolvimento.	Alcançar um padrão elevado de desenvolvimento para Pernambuco nas dimensões econômica e social, alicerçando esse esforço em um salto de qualidade na educação.
Visão	Ser referência em sustentabilidade, inovação e empreendedorismo, com equidade social e regional.	Tornar Minas Gerais o melhor estado para se viver em 2030.	Ser em 2035 um dos cinco melhores estados brasileiros para viver, trabalhar e prosperar.
Eixos/áreas	1) Dimensão econômica (indústria, serviços, ciência, tecnologia, agricultura, pesca e turismo); 2) dimensão social (educação, segurança, saúde e assistência); 3) infraestrutura (infraestrutura e mobilidade urbana); 4) meio ambiente; e 5) gestão pública.	1) Rede de desenvolvimento social e proteção; 2) defesa e segurança; 3) educação e desenvolvimento humano; 4) atenção em saúde; 5) desenvolvimento rural; 6) identidade mineira; 7) desenvolvimento econômico sustentável; 8) ciência, tecnologia e inovação; 9) infraestrutura; 10) cidades; e 11) governo integrado, eficiente e eficaz.	1) Qualidade de vida; 2) prosperidade; 3) coesão social e territorial; 4) educação e conhecimento; e 5) instituições de qualidade.
Dimensão	Estadual e regional	Estadual e regional	Estadual e regional
Forma de elaboração	Participativa, com a contratação de pesquisadores da universidade federal.	Participativa, com a contratação de uma empresa de consultoria.	Participativa, com a contratação de três empresas de consultoria.

Fonte: elaboração própria.

No âmbito das singularidades, destaca-se a percepção em torno da educação, que explicitamente inspira os planos de Pernambuco e Minas Gerais, os quais colocam o jovem como personagem central da estratégia de desenvolvimento de longo prazo

as que são assistidas indiretamente, como a indústria e a agricultura, por exemplo. Observa-se também que, para a elaboração de todos os planos, foram contratadas consultorias – algumas empresas privadas –, sendo que, em Santa Catarina, o apoio técnico ocorreu por meio de vínculos com uma universidade pública.

No âmbito das singularidades, destaca-se a percepção em torno da educação, que explicitamente inspira os planos de Pernambuco e Minas Gerais, os quais colocam o jovem como personagem central da estratégia de desenvolvimento de longo prazo. É possível observar que tal percepção assenta-se numa lógica entre a socialização e a individualização humana, tendo como objetivo o alcance e o desenvolvimento das capacidades críticas e das competências individuais, em sintonia com o que defende Ramos (1989). Tais elementos figuram-se como centrais à ampliação da competitividade econômica, à interrupção do ciclo de reprodução da pobreza e da desigualdade social e à emergência do indivíduo como protagonista social e agente de inovação e transformação – temas urgentes e estratégicos para o estado desenvolvimentista, de acordo com as concepções de Evans (1993) e Iglesias (2010). No plano de Santa Catarina destaca-se a concepção de sustentabilidade como fonte de motivação, ao compreender que o mercado já adverte que o crescimento econômico e a sua continuidade no tempo devem levar em conta a emergência dos problemas socioambientais. Dessa forma, ciência, tecnologia e inovação parecem emergir, conforme defende Jessop (2000), como elementos centrais para ensejar uma redução e/ou um melhor uso dos recursos naturais no processo produtivo, para uma sustentabilidade material, econômica e social, no contexto da globalização econômica em curso e da intensificação da concorrência internacional.

À luz das considerações apresentadas, a educação é observada como o fio condutor entre os planos estudados, na medida em que se configura não só como o principal instrumento de rompimento do ciclo da pobreza, como também a porta de entrada para ciência, tecnologia e inovação que, por sua vez, são pautas para o desenvolvimento sustentável e o crescimento econômico hodierno. Ademais, o enlace entre metas e ordenamento regional dos planos estratégicos de Santa Catarina, Minas Gerais e Pernambuco pode ser considerado uma das características virtuosas dos programas se bem implementados, uma vez que as (macro e/ou micro) regiões costumam apresentar cisões socioculturais, marcas geográfica e historicamente, e assim se estabelecem, se reforçam e se reproduzem, refletindo-se em uma espécie de delimitação socioespacial das oportunidades, conforme discutido por Jessop (2016). Portanto, seu enfrentamento demanda olhar estrutural e sistêmico – bem como, dinâmico – e sua sincronia depende, em grande medida, dos esforços locais às condições de exigência de um desenvolvimento socioeconômico extraterritorial, que integre as diferenças geográficas e considere

as questões econômicas, culturais, sociais e ambientais nas diferentes regiões estatais.

Contudo, no caso dos municípios, a participação e o engajamento – como fatores decisivos dentro do quadro de expectativas dos planos estaduais para o cumprimento das metas acordadas – podem configurar-se como um possível estrangulamento dos planos apresentados, caso não haja apoio do estado e da sociedade. Isso se deve ao fato de que, em políticas de governos precedentes, foi transferida aos municípios, entre outras competências, a responsabilidade pelo ensino fundamental. Portanto, deve-se atentar para a possibilidade de escassez de recursos municipais para o cumprimento de metas progressivas na educação de forma sustentável. Tentar promover meta de redução da dependência e transferências – sob o prisma de eficiência fiscal – sem uma melhora real e qualitativa da gestão municipal sugere que o ambicioso processo de regionalização estratégica dos planos enfrenta pontos críticos que não devem ser negligenciados.

No tocante às características de governança pública empreendida pelos planos estaduais analisados, conforme o Quadro 2, destacam-se três características: participação da sociedade civil, transparência e coprodução. Informa-se que em todas as secretarias estaduais tiveram participação, como sinalizado, da sociedade civil organizada. No tocante ao monitoramento dos planos destaca-se a constituição de comitês. No âmbito da transparência, constata-se o uso de *web site* e de rede social. Enquanto na coprodução observa-se a constituição de rede pública e articulação público-privada no desenvolvimento de ações de interesse da sociedade.

Quadro 2

Análise sobre a governança pública nos planos estaduais selecionados – Santa Catarina, Minas Gerais e Pernambuco

	Participação da sociedade civil						Transparência	Coprodução		
	Elaboração			Monitoramento				Rede social	Rede	Articulação
	Cidadão	Org. soc. civil	Pesquisadores	Comitê	Fórum	Reunião temática				
Santa Catarina	X	X	X	X			X	X	X	
Minas Gerais	X	X		X	X		X	X	X	
Pernambuco	X	X	X	X		X	X	X	X	

Fonte: elaboração própria.

Em sua elaboração, os planos possuem uma dimensão participativa, que veio ao encontro dos clamores da sociedade ante o fraco desempenho do Estado de outrora, conformando-se em uma iniciativa conjunta entre Estado e sociedade civil, apoiada por uma infraestrutura técnica de empresas de consultoria contratadas ou de universidades, a fim de instrumentalizar os anseios desse novo Estado. Com efeito, foi possível observar a

No tocante às características de governança pública empreendida pelos planos estaduais analisados, [...], destacam-se três características: participação da sociedade civil, transparência e coprodução

Com efeito, foi possível observar a formulação de robustos diagnósticos e cenários respaldados por indicadores estatísticos, mas com flexibilidade suficiente para agregar iniciativas que mudanças na sociedade e na economia venham a demandar, uma vez que a trajetória do desenvolvimento já está em curso

formulação de robustos diagnósticos e cenários respaldados por indicadores estatísticos, mas com flexibilidade suficiente para agregar iniciativas que mudanças na sociedade e na economia venham a demandar, uma vez que a trajetória do desenvolvimento já está em curso. Assim, sob o regime de cooperação e segundo uma lógica de arranjo, em consonância com Kissler e Heidemann (2006), a elaboração dos planos difere da visão fragmentária de tempos remotos, nos quais as ações não faziam parte de um processo, como se os diversos atores não fossem elos de uma cadeia, princípios requeridos no delineamento da governança pública.

Diante do exposto, cumpre verificar que, de maneira geral, os planos possuem uma estrutura capaz de endossar a consecução de objetivos e metas desenhados. A partir das categorias analíticas destacadas acerca da estrutura de governança dos planos, é possível observar: 1) cooperação entre Estado, mercado e sociedade civil; 2) coprodução do desenvolvimento por meio de redes (Minas Gerais) e articulações (Santa Catarina e Pernambuco); 3) mecanismos de democracia; 4) mecanismos de transparência; 5) planejamento para o desenvolvimento regional; e 6) coordenação estatal do processo. Tal entendimento endossa o papel do Estado como mediador e articulador dos diversos segmentos da sociedade para além do papel de produtor único de políticas públicas.

CONCLUSÃO

No âmbito do desenvolvimento capitalista, cada vez mais o Estado assume papel relevante. Figura como ator estratégico do desenvolvimento. Para tanto, exerce a função de articulador dos interesses reinantes na socioeconomia de um país e instituição portadora do consenso coletivo. Sob este requerimento, coordena através do planejamento, a sistematização de uma visão de futuro para os estados, utilizando aptidão e recursos e montando estrutura institucional favorável. Neste contexto, assume várias responsabilidades, entre as quais: tornar o mercado eficiente, reduzir as desigualdades, fortalecer a sociedade civil e analisar as tendências nacionais e internacionais. Considerando-se tais aspectos, é notório o sucesso obtido pelos países que elegeram o Estado como instrumento estratégico de promoção do desenvolvimento.

Ao desafio de colocar em prática um planejamento elaborado de maneira conjunta que respeite aos interesses de múltiplos atores sociais, assume relevância a forma hodierna de gestão do Estado sob o título de governança pública; esta o instrumentaliza para que seja coordenador-executivo de planos de desenvolvimento firmados em perspectiva multicêntrica e paraeconômica, reduzindo os efeitos negativos da unidimensionalidade tão presente nas relações sociais. Para tanto, o Estado assume várias características, como a de possibilitar o envolvimento da

sociedade civil organizada nas etapas de planejamento governamental (diagnóstico, formulação de propostas e acompanhamento dos resultados); a transparência e o controle das ações estatais; a coprodução dos serviços públicos (redes, alianças e outras articulações); a eficiência e eficácia dos serviços prestados; o exercício da função de planejamento; o caráter responsivo das ações.

Deve-se, contudo, considerar que o exercício de tais funções não deixa o Estado sem a função de coordenação, visto que este cria e transfere funções sem perder o controle da gestão.

Os planos estaduais de desenvolvimento analisados – SC, MG e PE – constituem indicativos fortes da presença do Estado na função de planejamento do desenvolvimento. Tais planos fazem diagnósticos, estabelecem objetivos estratégicos e definem visão de futuro a ser alcançada em horizonte de longo prazo. Assim como estabelecem indicadores e metas por área de atuação estatal, sinalizando para a efetiva ação pública voltada à melhora das condições de desenvolvimento. Ressalta-se a preocupação com o desenvolvimento regional, presente na maioria dos planos estudados, dado que os desequilíbrios socioeconômicos regionais são marcas nos estados federativos brasileiros.

Cumprir destacar a presença nos planos analisados da governança pública. Neste particular, observa-se que todos os planos foram elaborados com a participação da sociedade civil organizada. Evidencia-se, com tal ocorrência, que a legitimidade dos planos de desenvolvimento passa pela participação da sociedade civil em seu processo de elaboração, monitoramento e avaliação. Com isso, demonstra-se que os estados federativos não estão fechados às demandas sociais, bem como não estão inertes às soluções propostas por tais atores. Cabe à sociedade, por seu turno, não negar a participação e não deixar de ter envolvimento ativo. Entende-se que, cada vez mais, Estado e sociedade devem definir o horizonte a ser perseguido e realizar esforços para que o desejo de futuro seja alcançado na construção do desenvolvimento.

No entanto, apesar de os planos serem bem elaborados, outros elementos que estão fora do controle do próprio sistema de planejamento os configuram como intenções de governo realizadas em mandatos específicos, que não necessariamente irão tornar-se em política de Estado, capaz de perpassar diferentes governos. Cumpre ressaltar que a implementação das ações previstas nos planos está sujeita a algumas condições, tais como recursos suficientes, vontade individual e decisão política, conjuntura de estruturas políticas em mudança, observância da não interrupção da aprendizagem em mudanças de gestão e responsabilidade em retomar projetos e compromissos de outros governos. Por fim, importa destacar a necessidade de controle por parte do Estado

Os planos estaduais de desenvolvimento analisados – SC, MG e PE – constituem indicativos fortes da presença do Estado na função de planejamento do desenvolvimento. Tais planos fazem diagnósticos, estabelecem objetivos estratégicos e definem visão de futuro a ser alcançada em horizonte de longo prazo

para evitar desvirtuamento das ações implementadas pela sociedade civil e a iniciativa privada, assim como a escassez de recursos públicos, distorcendo as intenções de interesse público e as bases originárias previstas nos planos em função de imperativos econômicos transnacionais.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F.; LOUREIRO, M. Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira. In: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. (Org.). *Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas*. Brasília: IPEA, 2018. cap. 1, p. 23-57.

ARIENTI, W. L. Do estado keynesiano ao estado schumpeteriano. *Revista de Economia Política*, Florianópolis, v. 23, n. 4, p. 97-113, out./dez. 2003.

BEVIR, M. *Democratic governance*. New Jersey: Princeton, 2010.

_____. *A theory of governance*. Oakland: University of California Press, 2013.

BRESSER-PEREIRA, L. C. *Globalização e estado-nação*. São Paulo: FGV, 2007. (Texto para discussão, 160).

CHANG, H. The economic theory of the developmental state. In: WOO-CUMINGS, M. (Ed.). *The developmental state*. Ithaca: Cornell University, 1999.

DENHARDT, R. *Teoria geral de organizações públicas*. 4. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2004.

_____. *Teorias da administração pública*. 6. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

DIAS, T. *Governança pública: uma concepção teórico-analítica aplicada no governo do estado de Santa Catarina a partir da implantação das Secretarias de Desenvolvimento Regional*. 2012. 353 f. Tese (Doutorado em Administração)-Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2012.

EVANS, Peter. O Estado como problema e solução. *Lua Nova - Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 28-29, p. 107-157, abr. 1993.

GERSCHENKRON, A. *Economic backwardness in historical perspective*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1962.

IGLESIAS, E. El papel del Estado y los paradigmas económicos. *Revista de la CEPAL*, Santiago, CH, n. 90, p. 7-15, dez. 2010.

JESSOP, B. Towards a schumpeterian workfare state? Preliminary remarks on post-fordist political economy. *Studies in Political Economy*, London, n. 40, p. 7-39, 1993.

_____. A globalização e o Estado nacional. *Crítica Marxista*, São Paulo, v. 1, n. 7, p. 9-45, 1998.

_____. Governance failure. In: STOKER, G. (Ed.). *The new politics of british local governance*. Houndmills, Basingstoke: Macmillan, 2000. p. 11-32.

_____. Territory, politics, governance and multispatial metagovernance. *Territory, Politics, Governance*, [S.l.], v. 4, n. 1, p. 8-32, 2016.

KISSLER, L.; HEIDEMANN, F. G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade?. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. 479-499, maio/jun. 2006.

KOOIMAN, J. *Governing as governance*. Londres: Sage, 2003.

MERTON, R. K. *Social theory and social structure: toward the codification of theory and research*. Glencoe, IL: Free Press, 1949.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. *Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado 2011 - 2030*. Belo Horizonte: ALMG, 2011. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/export/sites/default/acompanhe/planejamento_orcamento_publico/pmdi/pmdi/2011/documentos/pmdi_2011_2030.pdf>. Acesso em: 5 ago. 2018.

MOVIMENTO BRASIL COMPETITIVO. *Relatório de atividades 2015*. Brasília: MBC, 2015. 52 p.

PAULA, A. P. P. Guerreiro Ramos: resgatando o pensamento de um sociólogo crítico das organizações. *Organizações e Sociedade*, Salvador, v. 14, n. 40, p. 169-188, jan./mar. 2007.

PERNAMBUCO. Secretaria de Planejamento e Gestão. *Plano de Desenvolvimento Pernambuco 2025*. Recife: SEPLAG, 2014. Disponível em: <<http://www.seplag.pe.gov.br/web/pe2035/2035-plano-estrategico>>. Acesso em: 10 ago. 2018.

PETERS, B. G. Governance and comparative politics. In: PIERRE, J. (Ed.). *Debating governance: authority, steering and democracy*. Oxford: Oxford University Press, 2000. p. 36-53.

_____. *The future of governing: four emerging models*. 2. ed. Lawrence: University Press of Kansas, 2003.

PIERRE, J.; PETERS, B. G. *Governance, politics and the state*. Houndmills: Macmillan Press, 2000.

POLANYI, K. *A grande transformação: as origens da nossa época*. Rio de Janeiro: Campus, 1980.

PRADO, J.; BERCHIELI, R.; OLIVEIRA, L. (Org.). *Plano de Longo Prazo de Mato Grosso: macro-objetivos, metas globais, eixos estratégicos e linhas estruturantes*. Cuiabá, MT: Central de Texto, 2012.

RAMOS, A. G. *A nova ciência das organizações*. Rio de Janeiro: FGV, 1989.

RHODES, R. A. W. *Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Buckingham, UK: Open University Press, 1997.

RODRIG, D. Growth strategies. In: AGHION, P.; DURLAUF, S. (Ed.). *Handbook of economic growth*. Amsterdam: Elsevier North-Holland, 2002. v. 1A.

SANTA CATARINA. Secretaria de Estado do Planejamento. *Plano de Desenvolvimento de Santa Catarina 2030: Plano SC 2030*. Florianópolis: SPG, 2018. Disponível em: <<http://www.spg.sc.gov.br/visualizar-biblioteca/acoes/plano-catarinense-de-desenvolvimento/1162-plano-sc-2030-versao-final/file>>. Acesso em: 4 ago. 2018.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-69, mar./abr. 2009.

SIMON, H. A. *Administrative behavior: a study of decision-making processes in administrative organization*. 2 ed. New York: Free Press, 1957.

WALDO, D. *The administrative state: a study of the political theory of american publicadministration*. New York: Ronald Press, 1948.

WEBER, M. *The protestant ethic and the spirit of capitalism*. Londres: G. Allen & Unwin, 1930.

_____. *Economy and society: an outline of interpretive sociology*. Berkeley: University of California Press, 1978.

WILSON, W. The study of administration. *Political Science Quarterly*, [S. l.], v. 2, n. 2, p. 197-222, 1887.

Recebido em 13 de agosto de 2018
e aprovado em 22 de agosto de 2018.



Resumo

O artigo aborda aspectos referentes às vulnerabilidades e incertezas da sociedade neoliberal e como as economias periféricas são mais afetadas e como o progresso tecnológico está interligado com as estratégias de desenvolvimento. Nesse sentido, analisa a evolução das despesas pagas pelo governo baiano no período de 2007 a 2017, mostrando avanços e retrocessos em onze áreas temáticas, com destaque para a da ciência, tecnologia e inovação, que sofreu as maiores reduções nos gastos públicos. Levanta questionamentos sobre como lacunas nessa área comprometem cenários futuros. Destaca a importância de se dar atenção especial a esse segmento no planejamento estratégico considerando que, dado sua transversalidade em relação a outros eixos, contingências severas nos investimentos a ele destinado podem comprometer todas as demais áreas programáticas.

Palavras chave: Governo. Ciência, tecnologia e inovação. Planejamento estratégico. Vulnerabilidades e incertezas. Sociedade neoliberal.

Abstract

The article addresses aspects related to the vulnerabilities and uncertainties of neoliberal society, how peripheral economies are most affected and how technological progress is intertwined with development strategies. The study analyzes the evolution of the Bahia government's expenditures from 2007 to 2017, showing advances and setbacks in eleven thematic areas, with emphasis on the science, technology and innovation axis, which suffered the largest reductions in public spending. It raises questions about how gaps in this area compromise future scenarios. It stresses the importance of special attention to this segment in strategic planning, considering that, given the transversality, severe contingencies in this axis compromise all other program areas.

Keywords: Government. Science, technology and innovation. Strategic planning. Vulnerabilities and uncertainties. Neoliberal society.

Vulnerabilidades e incertezas: aspectos da gestão governamental baiana de 2007 a 2017

MARIA DE FÁTIMA TORREÃO
ESPINHEIRA

Mestre em Administração pela Universidade Federal da Bahia (UFBA) e doutoranda em Cidades e Culturas Urbanas pela Universidade de Coimbra. Técnica da Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (Conder), exerce suas atividades na Secretaria de Planejamento do Estado da Bahia (Seplan). fatimaespinheira@gmail.com

ROBERTO MAXIMIANO PEREIRA
Mestre em Economia pela Universidade Federal da Bahia (UFBA) e graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). Supervisor de Pesquisas do Grupo de Estudos de Relações Intersetoriais do Grupo de Estudos de Relações Intersetoriais (GERI) da UFBA e coordenador de Articulação e Integração de Políticas Econômicas Setoriais da Secretaria de Planejamento do Estado da Bahia (Seplan). roberto.pereira@seplan.ba.gov.br

AS POPULAÇÕES mundiais estão hoje mais vulneráveis ou o grau de incertezas as torna mais vulneráveis? Historicamente, as sociedades evoluíram e, por meio do conhecimento, superaram várias condicionantes de vulnerabilidade. O surgimento do Estado caracterizou uma etapa de minimização de riscos e vulnerabilidades, atuando como ente regulador de conflitos nas sociedades. Na visão de Hobbes (2004), o Estado teve o papel de apaziguar a convivência humana. Considerando que a natureza do homem é instável e dotado de riscos, os indivíduos aceitam seu poder regulador cedendo parcelas de suas liberdades em troca da segurança contra as incertezas decorrentes das lutas pela sobrevivência.

Embora não seja objeto desse estudo avaliar as condições de vida da sociedade capitalista neoliberal da atualidade, a compreensão do que a caracteriza poderá mostrar aspectos importantes de sua vulnerabilidade.

O objetivo deste artigo é identificar elementos relevantes a serem considerados para entender os avanços e retrocessos que permeiam a gestão governamental e que vulnerabilidades e lacunas necessitam de atenção no processo de elaboração e de contínuo aperfeiçoamento do planejamento

Entendendo o forte condicionamento externo resultante da geopolítica e das conjunturas econômica, social, político e institucional em que se insere o país e a Bahia, o objetivo deste artigo é identificar elementos relevantes a serem considerados para entender os avanços e retrocessos que permeiam a gestão governamental e que vulnerabilidades e lacunas necessitam de atenção no processo de elaboração e de contínuo aperfeiçoamento do planejamento.

Não se aborda, evidentemente, toda a gama de variáveis que envolvem a dinâmica da gestão governamental, entendida como a forma de administrar as ações do Estado. Em relação à governação baiana, a abrangência da análise foi delimitada a partir da avaliação dos dados disponíveis no seu sistema de planejamento.

Optou-se por verificar as informações do Sistema Informatizado de Planejamento (Siplan), para o período de 2007 a 2012, e do Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças (Fiplan), para os anos de 2013 a 2017. Na elaboração dos quadros e gráficos foi utilizada a série histórica referente às despesas pagas por serem esses os números disponíveis para o período desejado, de 2007 a 2017. Além disso, levantou-se, retrospectivamente, as ações e resultados, mais relevantes, de forma sintética, com intuito de observar a evolução e aspectos significativos dos onze anos de governos.

CONTEXTO DE INCERTEZAS E VULNERABILIDADES NA SOCIEDADE NEOLIBERAL

O contexto mundial vem agregando complexidades e desafios acompanhados de crises multifacetadas, com impactos sociais, ambientais, econômicos e financeiros que configuram um conjunto de riscos, que, já em décadas passadas, levou Ulrich Beck, em 1986, a escrever o livro *Sociedade de risco*. Nele, o autor enfatiza como a produção de riqueza está sempre associada à produção de riscos e à distribuição desigual dos ganhos. Trata também de como as fontes de riquezas veem acompanhadas de ameaças, por terem, intrinsecamente, um efeito bumerangue (BECK, 2011).

Passadas mais de três décadas desde que esse trabalho foi escrito, o risco continua aumentando. Para Fórum Econômico Mundial (WEF) que, anualmente, aponta riscos mundiais,

A economia global enfrenta uma mistura de vulnerabilidades de longa data e de novas ameaças que têm emergido ou se desenvolveram nos anos após a crise. Os riscos conhecidos incluem preços de ativos potencialmente insustentáveis, com o mundo há oito anos em um cenário

de aumento de cotações; aumento de endividamento, particularmente na China; e tensões contínuas no sistema financeiro global. (WORLD ECONOMIC FORUM, 2018).

Segundo Dardot e Laval (2016, p. 24), “[...] a originalidade do neoliberalismo está no fato de criar um novo conjunto de regras que definem não apenas outro regime de acumulação, mas também, mais amplamente, outra sociedade”, uma sociedade neoliberal, pois o processo de renovação do capitalismo envolveu toda a sociedade e não pode ser restrito a um modelo econômico. Esclarecendo sobre sua abrangência, afirmam:

O neoliberalismo é um sistema de normas que hoje estão profundamente inscritas nas práticas governamentais, nas políticas institucionais, nos estilos gerenciais. Ele estende a lógica de mercado muito além das fronteiras estritas de mercado, em especial produzindo uma subjetividade contábil pela criação da de concorrência sistemática entre indivíduos. (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 30).

Uma sociedade marcada pela competição, pelo individualismo e pelo consumo como ícone do sucesso, delinea um quadro globalizado de concentração de capitais e de desequilíbrios em diversos aspectos.

Outro estudioso francês, Viveret (2015, p. 61), ao comentar os processos de transformações das sociedades capitalistas, observa que há “[...] a passagem das economias de mercado, que são legítimas, para as sociedades de mercado, que são perigosas, ou seja, o momento em que a mercantilização invade o conjunto do universo social”. Segundo ele, passamos a viver com base em um modelo pautado pela desregulação, competição desenfreada e deslocamento da produção manufatureira de um país para outro. “É um modelo cuja insustentabilidade ao mesmo tempo ecológica, social, financeira, cultural e ética vem-se manifestando” (VIVERET, 2015, p. 35), o que, por seu caráter sistêmico, resulta em excesso e mal estar.

O excesso está na origem tanto das causas antrópicas, humanas, da desregulagem das relações com a natureza, da desregulagem climáticas, quanto dos ataques a biodiversidade. Está igualmente na origem do agravamento das desigualdades sociais e dessas relações quase obscenas: três pessoas no mundo podem ter a renda de 48 países; a fortuna de 225 pessoas equivale à soma de dos irrisórios rendimentos individuais de 2,5 bilhões de seres humanos. (VIVERET, 2015, p. 35).

No âmbito da geopolítica, a reprodução do capital avança com processos de concentração de renda, criando barreiras ao avanço das economias periféricas dos países em desenvolvimento. Há quase um aprisionamento sistêmico. Como descreve Santos (2016, p. 21),

**Uma sociedade
marcada pela
competição,
pelo indivi-
dualismo e
pelo consumo
como ícone
do sucesso,
delineia
um quadro
globalizado de
concentração
de capitais e de
desequilíbrios
em diversos
aspectos**

O estreitamento do espaço democrático, embora apareça como resultante de crises políticas, tem sua origem nas manobras de interesses econômicos e nos amplos processos de captura das instituições e do aparelho do Estado

[...] a prevalência crescente do capitalismo financeiro global corroeu a soberania dos Estados a ponto de transformar Estados soberanos em presas fáceis de especuladores financeiros e de suas guardas-avançadas, as agências de notação de crédito e o FMI. A concentração de riqueza e a degradação dos direitos econômicos e sociais estão fazendo com que o círculo de reciprocidade se estreite e cada vez mais cidadãos passem a viver na dependência de grupos sociais poderosos que tem direito de veto sobre seus modos e suas expectativas de vida.

O estreitamento do espaço democrático, embora apareça como resultante de crises políticas, tem sua origem nas manobras de interesses econômicos e nos amplos processos de captura das instituições e do aparelho do Estado. Aliás, ainda que se propague a necessidade da redução de sua redução e a defesa dos processos de privatização, o sistema neoliberal depende funcionalmente das estruturas estatais, como bem esclarece Santos (2016, p. 114):

O modelo neoliberal só é antiestatal enquanto não captura o Estado, pois precisa decisivamente dele para garantir a concentração da riqueza e para captar as oportunidades de negócios altamente rentáveis que o Estado lhe proporciona. ... nesse modelo os políticos são agentes econômicos e que sua passagem pela política é decisiva para cuidar de seus próprios interesses econômicos.

Mas a procura da captura do Estado vai muito além do sistema político. Tem que abarcar o conjunto das instituições.

Bastante emblemático é o contexto brasileiro no qual instituições que não compõem o Poder Executivo, como o Ministério Público e o Poder Judiciário, assumem a condução da política, deixando fortes dúvidas sobre as motivações que os levam ao espaço midiático. Na visão de Dowbor (2015, p. 3), os avanços alcançados pelo Brasil nas últimas décadas vem sendo contidos por ações governamentais claramente a favor do sistema econômico mundial, liderado pelo capital financeiro:

O Instituto Federal Suíço de Pesquisa e Tecnologia (ETH na sigla alemã) constatou que 147 grupos controlam 40% do mundo corporativo do planeta, sendo 75% deles instituições financeiras [...]. A economia do planeta está fora do alcance de qualquer regulação, e controlada por intermediários, não por produtores.

As ingerências do capital internacional nas economias periféricas, principalmente naquelas com potencial de petróleo e gás, extrapolam a simples disputa econômica, entrando no campo político e afetando socialmente as populações desses países que buscam avançar no caminho do desenvolvimento.

Nesse contexto, surgem incertezas e vulnerabilidades que repercutem e condicionam as políticas dos países que estão em desvantagem financeira e tecnológica. Como alerta Gonçalves (1997, p. 257), “o sistema financeiro internacional tem um conjunto específico de riscos não desprezíveis, que configuram a volatilidade marcante desse sistema, e, como resultado, as economias nacionais defrontam-se com um problema de vulnerabilidade externa”.

O autor enfatiza que “A vulnerabilidade externa significa uma baixa capacidade de resistência das economias nacionais frente a fatores desestabilizadores ou a choques externos” (GONÇALVES, 1997, p. 255). Complementando essa ideia, Albuquerque (1999 apud TORRES; RESENDE, 2013), destaca que as economias em desenvolvimento, com sistemas de inovação imaturos, apresentam grau elevado de vulnerabilidade externa, comportando-se de maneira reflexiva em relação aos ciclos de liquidez do circuito internacional. Esse grau de dependência exige, sem dúvida, esforços cuidadosos das economias nacionais e subnacionais para escaparem do ciclo não virtuoso que emperra o crescimento econômico e social nos períodos de crises.

Tais cenários são agravados no Brasil em decorrência da grave crise política pela qual passa o país, aumentando os níveis de incerteza, comprometendo os avanços de investimentos e provocando retração do crescimento, com todas as consequências negativas que esse processo acarreta. Diante dessa dinâmica, uma pesquisa cuidadosa poderá mostrar as raízes de muitas das vulnerabilidades do seu sistema econômico, com consequentes retrocessos no campo social, como bem abordado por Dowbor (2015, p. 17):

O resultado prático é uma deformação sistêmica do conjunto da economia, que trava a demanda do lado do consumo, fragiliza o investimento, e reduz a capacidade do governo de financiar infraestruturas e políticas sociais. Se acrescentarmos a deformação do nosso sistema tributário, baseado essencialmente em impostos indiretos (embutidos nos preços), com frágil incidência sobre os lucros, dividendos e patrimônio, temos aqui o quadro completo de uma economia prejudicada nos seus alicerces, que avança sem dúvida, mas carregando um peso morto cada vez menos sustentável, de grupos econômicos e bilionários que vivem literalmente ‘de rendas’.

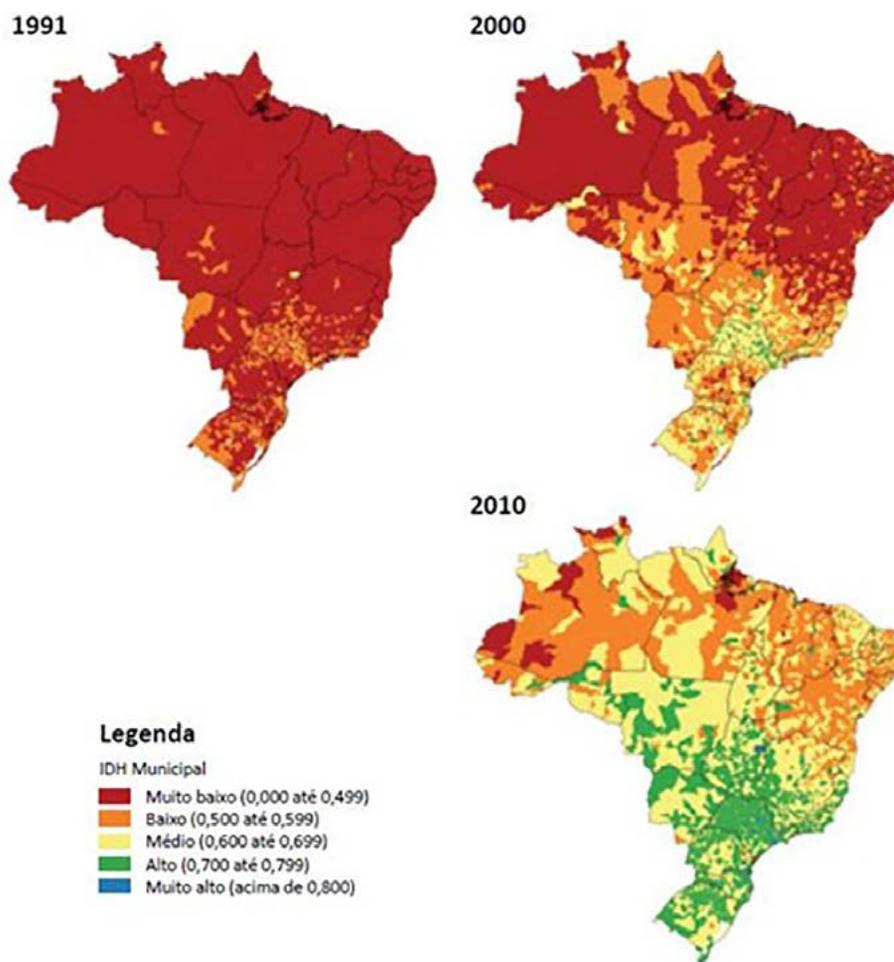
Apesar das referidas restrições internacionais, pode-se verificar avanços importantes no contexto brasileiro recente, com melhorias para grande parte da população que vivia alijada dos bens de consumos ostentados pela mídia. Também houve evolução nos níveis de saúde e educação, refletidos no índice de desenvolvimento humano.

“o sistema financeiro internacional tem um conjunto específico de riscos não desprezíveis, que configuram a volatilidade marcante desse sistema, e, como resultado, as economias nacionais defrontam-se com um problema de vulnerabilidade externa”.

Em relação à economia, o Brasil registrou crescimento no PIB trimestral entre 2007 e 2008 e entre 2009 e 2014, e queda do PIB em 2008-2009 e de 2015 até 2017

Essa situação se expressa na evolução do índice de desenvolvimento humano nos municípios brasileiros (IDHM) apresentada no Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, em 2013. O estudo desse indicador mostra a significativa evolução dos municípios brasileiros, cujo panorama modificou-se substancialmente no período de duas décadas (INSTITUTO DE PESQUISA APLICADA; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO; PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 2018). Esse avanço virtuoso está bem expresso na Figura 1

Figura 1
IDHM – Brasil – 1991/2000/2010



Fonte: Instituto de Pesquisa Aplicada, Fundação João Pinheiro, Programa das Nações Unidas Para o Desenvolvimento (2018).

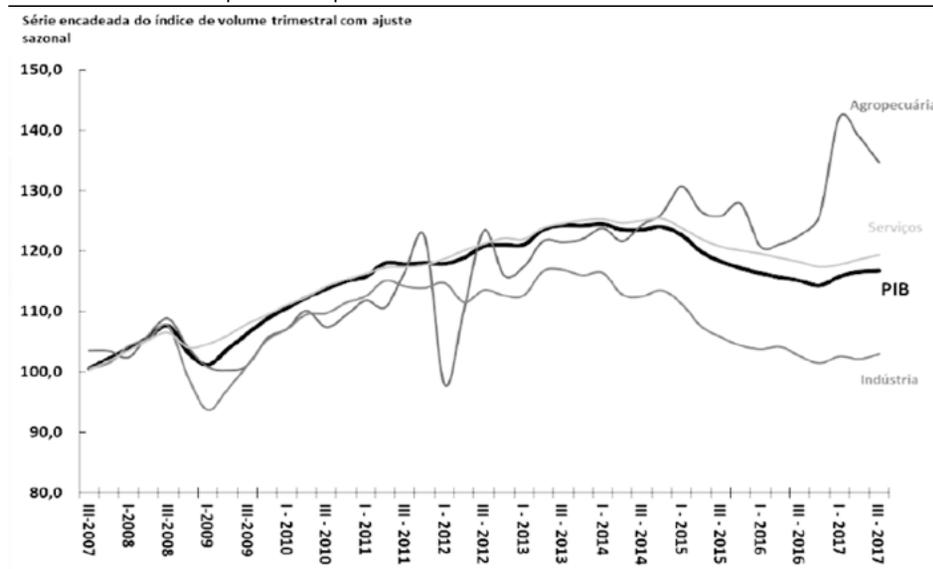
Em relação à economia, o Brasil registrou crescimento no PIB trimestral entre 2007 e 2008 e entre 2009 e 2014, e queda do PIB em 2008-2009 e de 2015 até 2017. Os percalços ao longo desse caminho se deram por motivos diferentes, em 2008-2009, foi devido a crise mundial, que também se fez sentir no Brasil, e entre 2015 a 2017, decorreu de ataques especulativos e da crise político-econômica no Brasil, quando houve a

queda do Governo Dilma. Desde então, há a política errática do governo Temer. Pelos componentes do lado da oferta, comparando-se os setores de serviços, da agropecuária e da indústria, o que apresentou maior nível de crescimento foi o da agropecuária, ainda que tenha oscilado fortemente devido à estiagem que afetou o Sul e o Nordeste do Brasil, em 2012.

A crise na indústria, iniciada em 2015, se fez notar com força, fazendo com que o setor retornasse ao patamar de 2007, quando se compara o índice do volume trimestral com o ajuste sazonal. Os serviços tiveram um crescimento que impulsionaram a economia de forma mais pujante entre 2007 e 2014. No entanto, seguiu-se uma queda em 2015-2016 e a retomada da de crescimento em 2016-2017, conforme Gráfico 1.

Gráfico 1

PIB trimestral e componentes pelo lado da oferta - Brasil - 2007-2017



Fonte: Brasil (2018).

Observando o PIB pelo lado da demanda, os componentes que mais chamam a atenção são os investimentos e as importações que foram a base do crescimento e parecem mostrar uma correlação nas suas trajetórias. A isso se seguiu o consumo das famílias. Os gastos do governo, apesar de crescerem lentamente, o fazem de forma contínua entre 2007 e 2014 e declinam suavemente entre 2015 e 2017 (Gráfico 2).

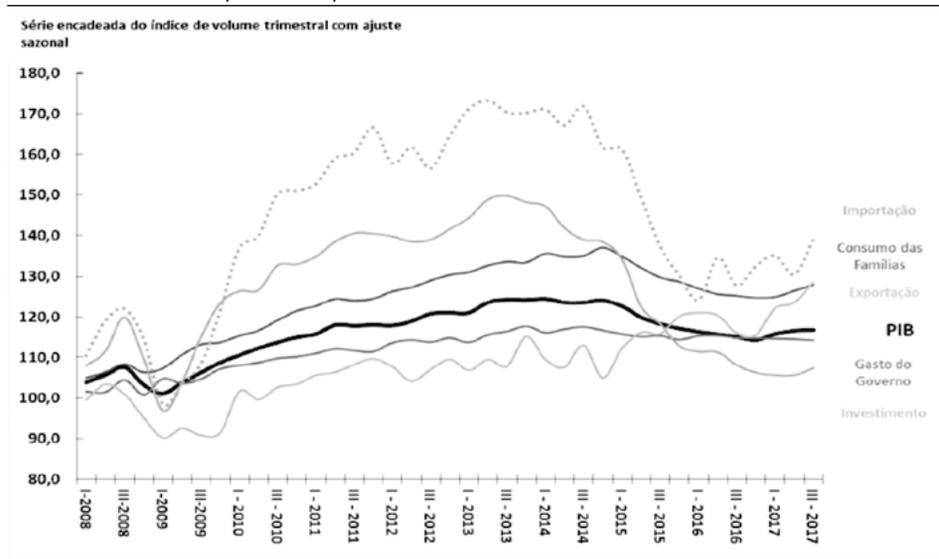
Observando o endividamento das famílias, o Brasil teve seu perfil modificado ao longo do tempo, mostrando o aumento do peso dos programas de habitação ao longo do tempo. Esse é um endividamento tido como 'saudável', pois indica o investimento na casa própria, tendo colaborado para isso os avanços do Programa Minha Casa Minha Vida. Quanto ao endividamento com outros créditos, ocorreu sua elevação entre 2008 e agosto de 2012 e posterior retração, de 31,4% para 22,8%, em dezembro de 2017.

A crise na indústria, iniciada em 2015, se fez notar com força, fazendo com que o setor retornasse ao patamar de 2007, quando se compara o índice do volume trimestral com o ajuste sazonal

Assim, os avanços resultantes de políticas distributivas e investimentos nas áreas de educação e saúde encontram-se ameaçados de retrocesso em função das mudanças políticas econômicas e sociais em curso no país

Gráfico 2

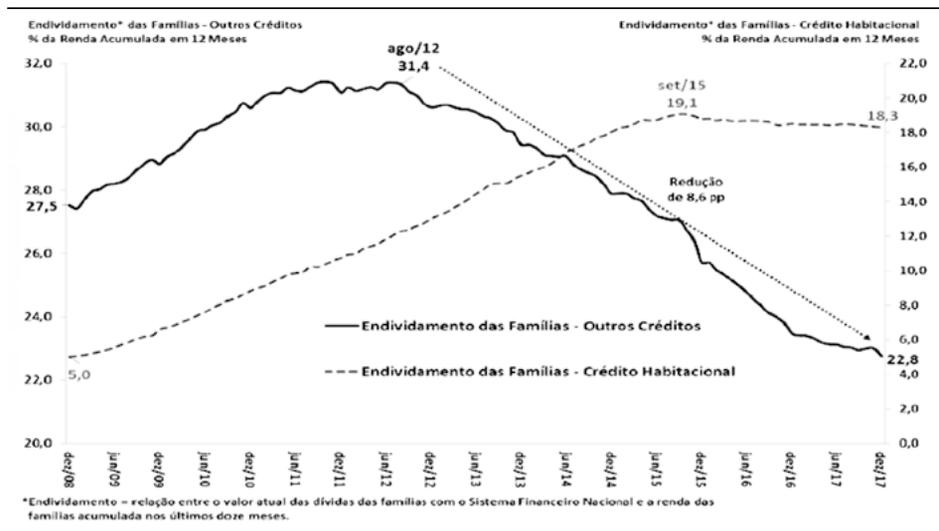
PIB trimestral e componentes pelo lado da demanda - Brasil - 2008-2017



Fonte: Brasil (2018).

Gráfico 3

Endividamento das Famílias - Brasil - Dez. 2008-dez. 2017



Fonte: Brasil (2018).

Contudo, as bases das estruturas econômicas, políticas e sociais deixam fortes sinais de vulnerabilidade no processo de crises multifacetadas da atual conjuntura brasileira. Assim, os avanços resultantes de políticas distributivas e investimentos nas áreas de educação e saúde encontram-se ameaçados de retrocesso em função das mudanças políticas econômicas e sociais em curso no país.

No âmbito institucional, os mais otimistas enxergam um cenário de crescimento, mesmo com os 'freios de mão' puxados. Entretanto, a defa-

sagem nos campos da educação, da tecnologia e dos investimentos em infraestrutura tornam abissais, no conjunto do sistema competitivo mundial, as distâncias entre os países e ampliam as dificuldades daqueles que buscam reduzir a pobreza e dinamizar economias incipientes.

A decisão de promover o desenvolvimento com inclusão social encontra barreiras no modelo de mercado atual, onde a exclusão de parcelas mais pobres das populações são vistas como ‘externalidades’ negativas do sistema, as quais deverão se ajustar no momento em que o crescimento econômico atingir um patamar considerado elevado. Então, poderá ocorrer distribuição da riqueza. Entretanto, na realidade, não é isso que ocorre.

O processo de encobrir ou desconhecer a pobreza é analisado por Galbraith (1985) no artigo *A arte de ignorar os pobres*. Nele, o autor faz reflexões sobre a persistência das desigualdades na história e sobre o olhar indiferente dos mais ricos a tal situação. Aponta um caminho alternativo: “A compaixão, juntamente com o esforço público associado, é o menos confortável, o menos cómodo, curso de comportamento e ação no nosso tempo. Mas permanece o único que é compatível com uma vida totalmente civilizada” (GALBRAITH, 1985, p. 6).

Considerando essas proposições e analisando o comportamento do gasto e o esforço do governo baiano para avançar em metas comprometidas com o desenvolvimento inclusivo, pode-se observar algumas das dificuldades relatadas no contexto macroeconômico da geopolítica.

DESAFIOS PARA GOVERNAR EM CONTEXTO DE INCERTEZAS: OBSERVAÇÕES SOBRE A GESTÃO GOVERNAMENTAL BAIANA NO PERÍODO DE 2007 A 2017

No contexto referenciado, a gestão e o planejamento governamental encontram-se constrangidos entre a escassez financeira, as desvantagens competitivas para atração de investimentos e o crescente aumento de passivos sociais. Como expresso por Dowbor (2017, p.132), “[...] frente aos novos mecanismos globais de exploração que atuam em escala planetária e recorrem inclusive em grande escala a paraísos fiscais, os governos nacionais se tornam em grande parte impotentes.”

Esse cenário desafiador conduz, muitas vezes, a decisões no processo de alocação de recursos e à realização de cortes e de contingenciamento de despesas que terminam por comprometer as possibilidades de avanços rumo ao desenvolvimento sustentável e inclusivo. Surgem, assim, lacunas e retrocessos que prejudicarão cenários futuros. Segmentos com menor visibilidade política são, em geral, ‘privilegiados’ nos cortes de despesas, dentre esses segmentos, destaca-se o de ciência e tecnologia e inovação.

A decisão de promover o desenvolvimento com inclusão social encontra barreiras no modelo de mercado atual, onde a exclusão de parcelas mais pobres das populações são vistas como ‘externalidades’ negativas do sistema, as quais deverão se ajustar no momento em que o crescimento econômico atingir um patamar considerado elevado

A inserção sistêmica do estado baiano no contexto nacional, e este no internacional, apresenta limites e possibilidades que extrapolam o poder decisório local, estabelecendo várias dimensões conjunturais [...] Confiando nas potencialidades locais, o governo baiano, decidido a enfrentar as vulnerabilidades e incertezas do cenário atual, deu início à elaboração do Plano de Desenvolvimento Integrado (PDI) Bahia 2035.

A inserção sistêmica do estado baiano no contexto nacional, e este no internacional, apresenta limites e possibilidades que extrapolam o poder decisório local, estabelecendo várias dimensões conjunturais. Essas requererem uma análise cuidadosa dos gestores nos seus processos de planejamento e de gestão governamental, tanto do ponto de vista da realização temporal dos seus objetivos, como das viabilidades requeridas para alcançá-los.

Desde a década de 1950, as vulnerabilidades foram associadas a entraves ao desenvolvimento baiano. Almeida (2012, p. 14), nas *Pastas Rosas*, dizia que “O problema econômico da Bahia é, em primeiro lugar, o da instabilidade”. Reconhecia como pressuposto para superá-lo a necessidade do planejamento, um processo de racionalização das atividades do Estado e do uso dos fatores de produção e de desenvolvimento. Muito embora Rômulo Almeida não tenha vivido o auge do desenvolvimento tecnológico, reconhecia a importância da atração do conhecimento técnico, juntamente com a atração de capitais, como meio de propiciar um desenvolvimento mais rápido.

Confiando nas potencialidades locais, o governo baiano, decidido a enfrentar as vulnerabilidades e incertezas do cenário atual, deu início à elaboração do Plano de Desenvolvimento Integrado (PDI) Bahia 2035. Este documento deverá nortear sua ação em direção a um desenvolvimento integrado, inclusivo e sustentável, nos próximos 17 anos. O PDI pretende mobilizar dos recursos humanos, tecnológicos, políticos, financeiros e normativos para orientar os comportamentos dos diversos atores envolvidos rumo ao desenvolvimento pretendido, nortear os próximos quatro planos plurianuais, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) correspondentes, assim como dos planos setoriais e estratégicos organizacionais do Estado.

O desafio de construir o PDI Bahia 2035 levou seus autores a buscarem informações relevantes para o levantamento de informações e a elaboração de contribuições significativas ao planejamento. Para tanto, como é extenso o campo de pesquisa, optou-se por realizar uma avaliação dos gastos governamentais em recortes temporais específicos e com moderadas análises verticais.

Antes de empreender tal avaliação, é preciso reconhecer as dificuldades de planejar o longo prazo diante de um contexto de mudanças continuadas que direcionam as decisões governamentais para um planejamento contingencial, flexível e pragmático. Além disso, crescem os desafios para enfrentar os passivos sociais, ambientais e tecnológicos em ambientes de concorrência entre regiões em desenvolvimento, com elevada vulnerabilidade externa, e regiões mais desenvolvidas, com muitas vantagens competitivas para as últimas.

Em decorrência, dado o estreitamento da capacidade para realizar investimentos em diversas áreas estratégicas, umas são sacrificadas em detrimento de outras, seja por imposição legal, seja por pressão política e social, seja por grupos de interesses que detêm maior poder no cenário econômico.

Examinando os gastos governamentais na Bahia, no período de 2007 a 2017, pode-se identificar elementos sugestivos para debates e aprofundamento de investigações.

A primeira e mais genérica observação, decorrente da análise das despesas pagas a cada ano, refere-se ao sucessivo crescimento incremental do gasto, com aumentos nominais relevantes em 2009 e em 2016 e a queda expressiva em 2017. Neste ano ocorre o decréscimo no montante do gasto, que passa de 18,2 bilhões, em 2016, para 14,6 bilhões, em 2017. Trata-se da primeira queda nominal em onze anos (Quadro 1).

A segunda consideração diz respeito à concentração dos gastos na área social, particularmente em Educação e Saúde, seguido pelo eixo de Infraestrutura e desenvolvimento, nos dois primeiros anos em causa. A partir do terceiro ano, observa-se o crescimento vigoroso em Defesa social e segurança (Quadro 1).

Historicamente, os segmentos em saúde, educação e posteriormente, o de defesa social e segurança concentram a maior parte dos recursos gastos, seguidos pelo de infraestrutura para o desenvolvimento. Cabe, entretanto, ressaltar que saúde e educação possuem obrigatoriedade legal de gastos, conforme exigível na Constituição da República Federativa de 1988 e previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000). Os Quadros 2 e 3 mostram a aplicação dos gastos, segundo regulação vigente, no período de 2011 a 2017.

Os valores empregados no segmento Defesa social e segurança podem ser compreendidos como um esforço ampliado do governo em responder às demandas da sociedade, decorrentes dos altos índices de violência registrados na Bahia, e como um reflexo do Programa Pacto pela Vida (PPV), criado em 2011, juntamente com o Plano Estratégico do Sistema Estadual da Segurança Pública (PLANESP) 2016-2025.

Em alguns eixos com forte participação do setor privado, o percentual de gastos efetuados pelo governo não retrata com exatidão o que ocorre no segmento. É o caso do Rede de cidades e desenvolvimento urbano. Embora com resultado marcante na área da mobilidade, devido a implantação do sistema metroviário - o que vem promovendo mudanças qualitativas na vida urbana de Salvador e entorno -, houve redução expressiva dos investimentos estaduais nesse eixo em 2012, com recu-

Examinando os gastos governamentais na Bahia, no período de 2007 a 2017, pode-se identificar elementos sugestivos para debates e aprofundamento de investigações

Quadro 1
Despesas pagas por eixo programático – Bahia – 2007-2017

Temas	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Ciência, Tecnologia e Inovação	60.112.270,85	86.381.709,63	79.364.849,28	114.332.069,78	110.997.926,83	69.137.668,33	67.120.259,47	88.863.685,49	75.351.206,66	66.994.136,02	62.554.456,26
Defesa Social	91.832.573,05	129.203.507,32	1.828.003.060,21	2.128.465.210,00	2.397.963.898,11	2.796.722.385,05	3.226.844.722,18	3.962.320.988,35	4.271.107.556,11	4.568.915.435,05	3.552.227.929,37
Meio Ambiente e Segurança Hídrica	32.363.878,75	203.734.359,34	161.164.500,61	298.361.638,53	296.618.293,75	360.560.596,96	359.102.457,19	610.398.406,00	584.190.806,40	443.248.825,28	366.686.451,44
Desenvolvimento Produtivo	113.092.472,38	131.155.951,49	141.913.760,58	202.542.553,09	294.403.504,84	436.821.063,90	780.933.827,87	835.429.072,39	518.008.063,52	354.139.274,33	282.063.158,16
Educação e Cultura	279.992.682,42	392.529.648,04	2.138.779.372,75	2.809.414.566,18	3.095.958.140,41	3.233.644.192,99	3.711.020.468,60	4.181.522.762,70	4.566.152.370,40	4.776.856.931,45	3.804.898.786,15
Desenvolvimento Rural	8.986.982,71	179.395.577,44	124.030.482,37	307.553.572,11	273.865.534,46	58.424.845,58	73.238.293,02	80.808.073,52	55.548.707,48	198.149.388,28	179.233.441,62
Gestão Governamental	94.852.291,76	905.040.767,50	988.661.086,55	1.155.439.394,53	1.227.037.685,41	291.342.709,15	352.303.251,82	321.939.032,79	395.413.335,50	382.266.839,04	211.172.116,38
Rede de Cidades e Desenvolvimento Urbano	234.218.079,61	312.743.465,94	342.704.031,43	588.629.845,75	515.872.348,28	391.421.016,04	378.279.755,41	459.958.338,82	777.602.938,18	640.055.907,20	330.198.842,90
Saúde	783.957.467,30	1.243.482.328,81	2.265.665.041,82	2.515.264.811,05	2.862.196.469,46	3.023.572.175,12	3.350.140.652,51	3.954.642.863,17	3.976.669.942,14	4.308.572.311,41	3.807.273.713,48
Cidadania e Garantia de Direitos	91.672.553,13	86.264.447,03	115.592.123,92	146.787.810,90	188.955.154,21	322.801.022,57	274.154.104,48	355.250.684,67	299.215.053,42	935.731.463,12	782.575.284,90
Infraestrutura	373.478.044,09	326.121.479,74	441.042.169,24	677.335.824,73	679.848.871,12	513.445.542,19	413.225.332,11	537.573.863,84	408.662.211,62	1.514.677.477,42	1.228.492.519,07
Total	2.164.559.296,05	3.996.053.242,28	8.626.920.478,76	10.944.127.296,65	11.943.717.826,88	11.497.893.217,88	12.986.363.124,66	15.388.707.771,74	15.927.922.191,43	18.189.607.988,60	14.607.376.699,73

Fonte: seplam/SPE – base de dados Siplan e Fiplan

peração entre 2014 e 2015. Devido a mudanças no governo Federal, ocorreram queda dos investimentos em 2016 e, ainda, forte redução em 2017, conforme se observa no Quadro 1 e Gráficos 4 e 5.

Quadro 2

Aplicação dos gastos em Saúde – Bahia – 2011-2017

Período	Receita Líquida de Impostos (RLI)	Aplicação mínima s/RLI		Aplicação realizada	
		Valor	%	Valor	%
2011	16.026.201	1.923.144	12	2.154.555	13,44
2012	17.592.511	2.111.101	12	2.216.047	12,6
2013	19.774.147	2.372.898	12	2.428.806	12,28
2014	21.459.306	2.575.117	12	2.851.554	13,29
2015	23.715.742	2.845.889	12	3.010.066	12,69
2016	25.212.835	3.025.540	12	3.149.566	12,49
2017 (até dez.)	26.042.458	3.125.095	12	3.476.466	13,35

Fonte: Secretaria da Fazenda - Sefaz: SICOF / Fiplan - / SAF / COPAF.

• Valores correntes em mil Reais.

• RLI = Receita Líquida de Impostos.

Quadro 3

Aplicação dos gastos em Educação – Bahia – 2011/2017

Período	Receita Líquida de Impostos (RLI)	Aplicação mínima s/RLI		Aplicação total	
		Valor	%	Valor	%
2011	16.026.202	4.006.551	25	4.148.980	25,89
2012	17.592.511	4.398.128	25	4.488.166	25,51
2013	19.774.147	4.943.537	25	5.557.082	28,1
2014	21.459.305	5.364.826	25	5.929.151	27,63
2015	23.715.743	5.928.936	25	6.630.691	27,96
2016	25.212.834	6.303.209	25	6.570.136	26,06
2017	26.042.458	6.510.615	25	6.968.468	26,6

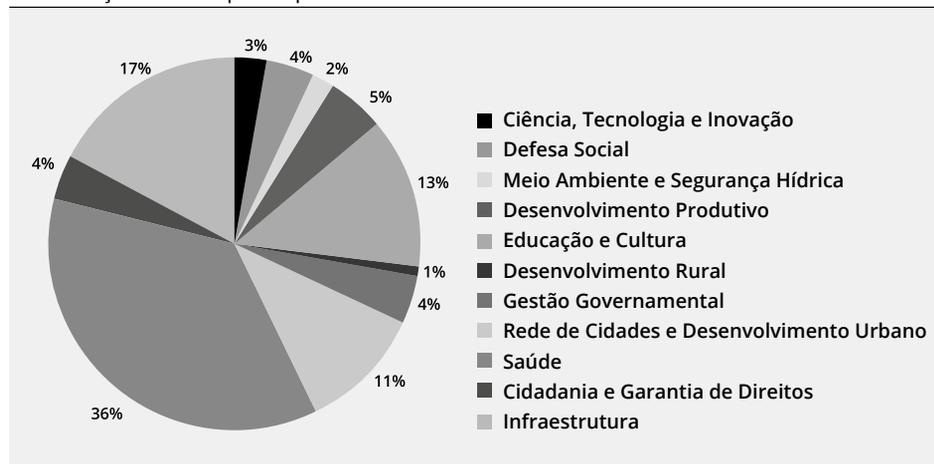
Fonte: SICOF / Fiplan - Sefaz / SAF / COPAF.

• Valores correntes em mil reais

• Metodologia de cálculo em conformidade com a Portaria STN N° 312, de 24 de maio de 2007.

Gráfico 4

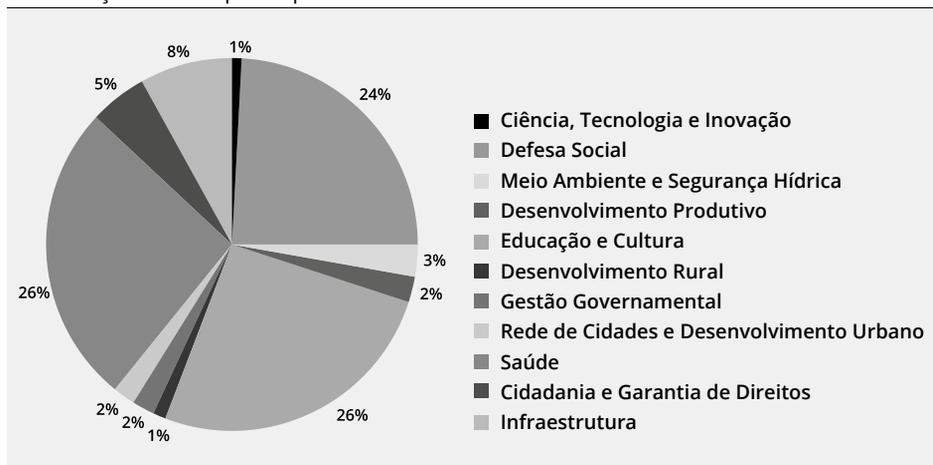
Distribuição das despesas por eixo – Bahia -2007



Fonte: Seplan/SPE - Base de dados Siplan e Fiplan.

Gráfico 5

Distribuição das despesas por eixo – Bahia - 2017



Fonte: Seplan/SPE - Base de dados Siplan e Fiplan.

Comparando o ano de 2007 ao de 2017, os eixos de Ciência, Tecnologia e Inovação e de Meio Ambiente e Segurança Hídrica sofreram as maiores quedas na execução financeira.

A avaliação dos dados por eixo temático aponta aspectos importantes para reflexão e aprimoramento do planejamento estratégico.

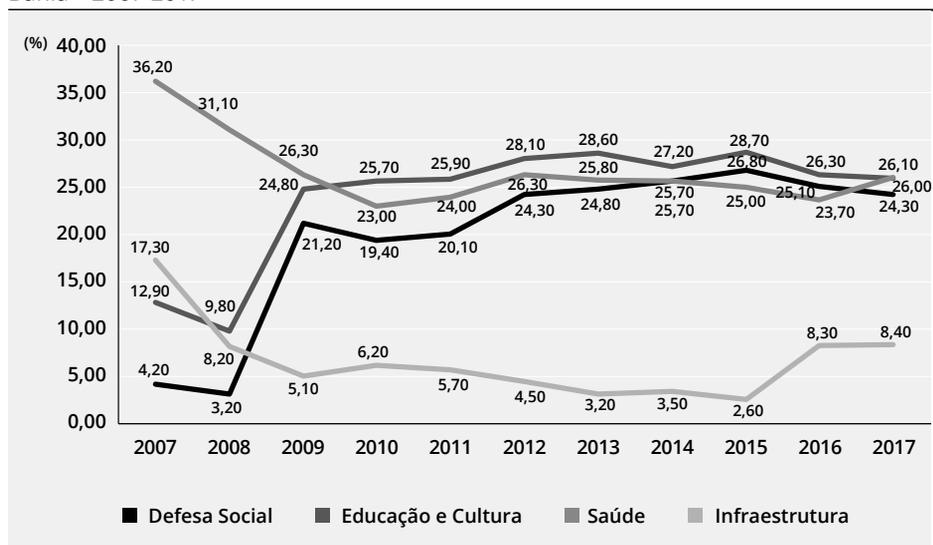
Os gráficos 6, 7 e 8 mostram a evolução dos gastos, apresentado por cortes de tamanho em três grupos, dos maiores, no grupo 1, aos menores, no grupo 3. Por eles é possível identificar uma relativa constância na preponderância dos recursos aplicados nos eixos Educação e Saúde, seguidos, a partir de 2009, pelo eixo Defesa social. No outro extremo, com os menores volumes de recursos (Grupo 3), encontram-se os eixos de Ciência e Tecnologia e Meio Ambiente e Segurança Hídrica.

É importante ressaltar que o desafio para o governo estadual, nos segmentos que sofreram contingências de despesas, é não comprometer ações importantes para seu desenvolvimento, considerando que restrições continuadas repercutem em impactos negativos a médio e longo prazo. Particularmente, áreas com passivos expressivos podem gerar, no futuro, desdobramentos negativos por amplos períodos. Aliás, pequenos avanços podem ser neutralizados com retrocessos e persistentes contingenciamento de recursos. Exemplar é o caso de Ciência e tecnologia. Como os processos de inovação são muito rápidos, defasagens aumentam as distâncias entre regiões, economias e sociedades, com perdas e ampliação de dependências para os que não conseguem acompanhar os avanços.

O Gráfico 8 mostra redução da participação do eixo Ciência, tecnologia e inovação no conjunto dos gastos estaduais, de 2007 a 2012, revelando quedas expressivas a partir de 2012.

Gráfico 6

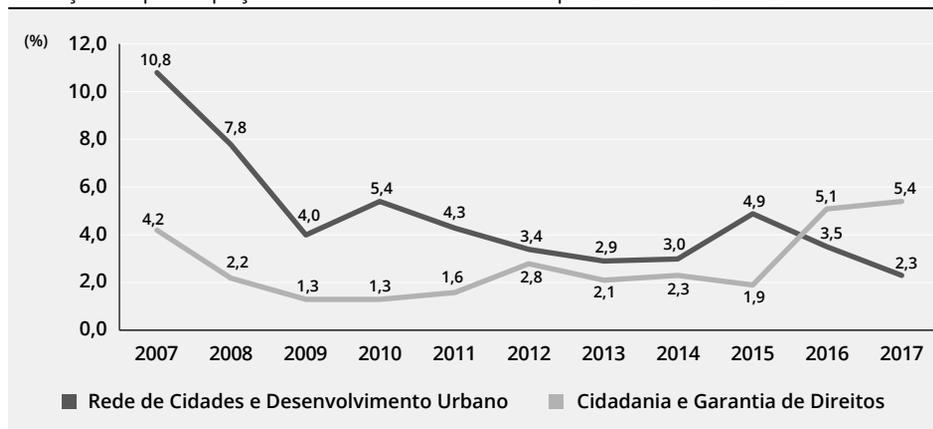
Evolução da participação dos eixos temáticos no total de investimentos – Grupo 1 – Bahia – 2007-2017



Fonte: Seplan/SPE - Base de dados Siplan e Fiplan.

Gráfico 7

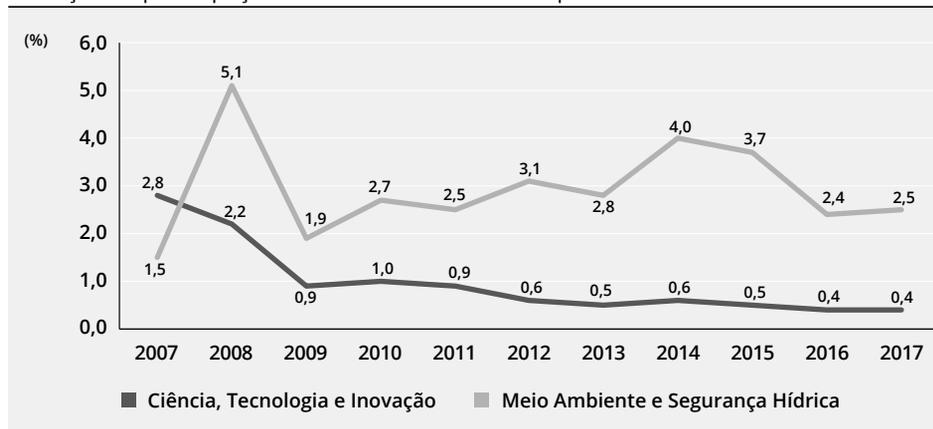
Evolução da participação dos eixos temáticos – Grupo 2 – Bahia – 2007-2017



Fonte: Seplan/SPE - Base de dados Siplan e Fiplan.

Gráfico 8

Evolução da participação dos eixos temáticos – Grupo 3 – Bahia – 2007-2017



Fonte: Seplan/SPE - Base de dados Siplan e Fiplan.

Entre 2007 e 2017, a evolução da distribuição do gasto por eixo, em relação aos anos anteriores, confirma a mitigação dos recursos na área da ciência tecnologia e inovação, com queda acentuada no ano de 2009, permanecendo a redução nos anos seguintes

Entre 2007 e 2017, a evolução da distribuição do gasto por eixo, em relação aos anos anteriores (Quadro 4), confirma a mitigação dos recursos na área da ciência tecnologia e inovação, com queda acentuada no ano de 2009, permanecendo a redução nos anos seguintes.

Quadro 4
Distribuição relativa das despesas, segundo eixo temático – Bahia – 2007-2017

Temas	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Ciência, Tecnologia e Inovação	2,8%	2,2%	0,9%	1,0%	0,9%	0,6%	0,5%	0,6%	0,5%	0,4%	0,4%
Defesa Social	4,2%	3,2%	21,2%	19,4%	20,1%	24,3%	24,8%	25,7%	26,8%	25,1%	24,3%
Meio Ambiente e Segurança Hídrica	1,5%	5,1%	1,9%	2,7%	2,5%	3,1%	2,8%	4,0%	3,7%	2,4%	2,5%
Desenvolvimento Produtivo	5,2%	3,3%	1,6%	1,9%	2,5%	3,8%	6,0%	5,4%	3,3%	1,9%	1,9%
Educação e Cultura	12,9%	9,8%	24,8%	25,7%	25,9%	28,1%	28,6%	27,2%	28,7%	26,3%	26,0%
Desenvolvimento Rural	0,4%	4,5%	1,4%	2,8%	2,3%	0,5%	0,6%	0,5%	0,3%	1,1%	1,2%
Gestão Governamental	4,4%	22,6%	11,5%	10,6%	10,3%	2,5%	2,7%	2,1%	2,5%	2,1%	1,4%
Rede de Cidades e Desenvolvimento Urbano	10,8%	7,8%	4,0%	5,4%	4,3%	3,4%	2,9%	3,0%	4,9%	3,5%	2,3%
Saúde	36,2%	31,1%	26,3%	23,0%	24,0%	26,3%	25,8%	25,7%	25,0%	23,7%	26,1%
Cidadania e Garantia de Direitos	4,2%	2,2%	1,3%	1,3%	1,6%	2,8%	2,1%	2,3%	1,9%	5,1%	5,4%
Infraestrutura	17,3%	8,2%	5,1%	6,2%	5,7%	4,5%	3,2%	3,5%	2,6%	8,3%	8,4%
Total	100%										

Fonte: Seplan/SPE - Base de dados Siplan e Fiplan.

Várias razões podem ser apresentadas para justificar o encolhimento dos gastos públicos, mas, essa informação é sem dúvida um alerta importante, pois, como argumentam Torres e Resende (2013, p. 248), “[...] o elevado grau de vulnerabilidade externa das economias em desenvolvimento, que decorre da imaturidade de seus [sistema de informação] SI” comprometem sua disputa no mercado internacional, principalmente pelas incertezas que envolvem suas capacidades de honrar compromissos financeiros, sendo classificadas com riscos que afastam investidores e possibilidades de expansão do crédito.

Assim, a queda de investimentos no eixo Ciência, Tecnologia e Inovação, que representou um percentual de apenas 0,4% do total dos eixos em 2017, pode ter repercussões negativas circulares, considerando que, por ser uma área transversal aos demais eixos, a insuficiência de recursos afeta todo o conjunto, na medida em que todos os segmentos necessitam de inovação e avanços tecnológicos.

Ademais, o acelerado avanço tecnológico no mundo se converte em desafio constante para os países emergentes, como o Brasil, que necessitam realizar esforços adicionais para acompanhar o desenvolvimento,

sob pena de criar ou ampliar dependências estruturais das economias mais avançadas. Esse quadro se reproduz de igual maneira para os estados subnacionais, por isso, o governo baiano criou, em 2012, o Parque Tecnológico da Bahia, instituição para o qual deveriam convergir os diversos atores que compõem o sistema estadual de inovação. Entretanto, a insuficiência de ações complementares não possibilitou a atração de centros de pesquisa, desenvolvimento e informação (PD&I) necessários à promoção da tecnologia no plano estadual.

Em estudo sobre relação do crescimento econômico com o progresso tecnológico, Torres e Resende (2013, p. 257) ressaltam o papel chave do amadurecimento do sistema de inovação (SI) endógeno para afastar-se do “[...] circuito de causação circular que contribui para: i) perpetuar o caráter imaturo do seu SI; ii) perpetuar sua vulnerabilidade externa; e, iii) ensejar a aderência de seus ciclos aos ciclos da liquidez internacional”, fortalecendo os níveis de dependência externa e estreitando os caminhos para o desenvolvimento econômico.

Vale lembrar que as novas teorias de crescimento econômico enfatizam a importância do desenvolvimento das forças endógenas para impulsionar o desenvolvimento. Como afirma Silva Filho (1999, p. 225), “O crescimento é visto como um produto das forças econômicas endógenas aos sistemas de mercado descentralizados. São essas forças que comandam o processo mais do que quaisquer inovações tecnológicas exógenas”. Daí a importância do direcionamento de esforços privados e governamentais na inovação tecnológica endógena.

As reduções progressivas dos gastos com ciência e tecnologia verificados na Bahia, no período de onze anos, reforçam a tese da causação circular acima mencionada, restringindo espaços de crescimento econômico e ampliando os níveis de dependência externa.

Analisando a relação entre espaço público e o desenvolvimento, Corrêa e Serrer (2005, p. 77) afirmam:

A problemática do desenvolvimento não pode, pois, ser reduzida às questões econômicas, por mais que sejam elas as responsáveis pelas poupanças nacionais. São condição necessária, embora não suficiente, do desenvolvimento, uma vez que este, para ser completo e satisfatório a todos, deve promover igualmente os necessários benefícios sociais.

O processo em andamento de elaboração do planejamento estratégico pode representar uma oportunidade marcante para delinear os caminhos do desenvolvimento em um ambiente de fortes incertezas, onde é possível estabelecer um papel relevante para a inovação tecnológica endógena.

**Vale lembrar
que as novas
teorias de
crescimento
econômico
enfatizam a
importância
do desen-
volvimento
das forças
endógenas para
impulsionar
o desenvolvi-
mento**

O quadro baiano tem especificidades que necessitam ser cuidadosamente analisadas, tanto temporalmente, como na dimensão social e econômica da ação politico-governamental, para que se possa identificar os diversos níveis de vulnerabilidade

Há, entretanto, a necessidade de buscar uma visão multidimensional para compreender os diversos aspectos da vulnerabilidade como fenômeno da sociedade pós moderna. Como dito por Marandola Jr e Hogan (2006, p. 34): “seja no domínio acadêmico-científico ou na arena governamental, a vulnerabilidade tem sido a *idée force* condutora das ações análises e propostas”, e, considerando que as diversas dimensões da vulnerabilidade ampliam os desafios, observam que:

Mesmo que estejam situados em igual horizonte de preocupações (ambiente, pobreza, cultura, percepção ou economia), os perigos e os contextos geográfico e social não são idênticos, demandando preocupação com suas especificidades e a influencia destas no quadro causal da vulnerabilidade. (MARANDOLA JR; HOGAN, 2006, p. 41).

O quadro baiano tem especificidades que necessitam ser cuidadosamente analisadas, tanto temporalmente, como na dimensão social e econômica da ação politico-governamental, para que se possa identificar os diversos níveis de vulnerabilidade. Para enfrenta-las, num cenário de incertezas, requer-se o fortalecimento das capacidades endógenas de desenvolvimento científico, tecnológico e de inovação como trunfo estratégico, com os recursos para esse fim sendo garantidos como investimentos de primeira ordem.

Em contextos desafiadores, estratégias bem estruturadas são essenciais e o conhecimento científico, a tecnologia e a inovação possuem papel fundamental.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Visto por diversos ângulos, o mundo apresenta aspectos em comum: crises, transformações, ameaças e apelos por mudanças e racionalidades que garantam a sustentabilidade e a vida dos seres vivos do nosso planeta.

Os mecanismos atuais de geração de riquezas estão sendo colocados em cheque, considerando seus custos e benefícios. Entre eles, o modelo de desenvolvimento econômico pautado no liberalismo, sem instrumentos regulatórios compatíveis com as distorções sistêmicas. Tais distorções convertem-se em riscos, como os apontados por diversos dos autores citados no texto, bem como por organismos internacionais, a exemplo do Fórum Econômico Mundial. Há mesmo riscos de colapso e de sobrevivência das gerações futuras.

De fato, há um cenário onde as vulnerabilidades e incertezas em âmbito mundial afetam negativamente as economias periféricas e mais

ainda aquelas com baixos níveis de desenvolvimento em ciência, tecnologia e inovação. Essa dinâmica, de caráter sistêmico, reproduz-se em cadeia dos sistemas maiores para os menores, das corporações para as nações e dessas para os estados subnacionais, realimentando as desigualdades regionais.

Tais contextos, ampliam os desafios para os gestores governamentais que buscam promover melhorias para qualidade de vida das famílias que produzem riquezas e vivem em seus territórios.

Nesse breve estudo observou-se as consequências da dinâmica macro econômica sobre as nações e os estados e como elas se refletem no processo decisório para alocação de recursos. Principalmente apresenta, para a Bahia, repercussões dessa situação nos períodos de contingência financeira e, sobretudo, a importância de avaliar onde ocorrem os maiores cortes orçamentários.

Os avanços e retrocessos da política brasileira refletem-se na gestão governamental da Bahia, como se verifica pela análise da evolução dos gastos, com a queda abrupta dos investimentos em 2017. O esforço desse governo para manter o equilíbrio financeiro, além de louvável, mostrou-se estratégico. Entretanto, as áreas de meio ambiente e de ciência, tecnologia e inovação são também estratégicas no contexto de mercado, sendo importantes para a captação de recursos e novos investimentos.

A valorização do potencial endógeno, como foi visto, pode ser o melhor caminho para libertar-se das vulnerabilidades e incertezas sistêmicas geradas pelo ambiente corporativo do poder financeiro internacional.

Por fim, cabe ressaltar que em ambientes restritivos ganha dimensão o planejamento estratégico como instrumento norteador das necessidades e prioridades de ação. O PDI Bahia 2035, traz no seu bojo, oportunidades e grandes desafios.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Rômulo. *Pastas rosas de Rômulo Almeida*. Salvador: SEPLAN, 2012.

BAHIA. Secretaria da Fazenda. *Transparência Bahia*. Disponível em: <<http://www.transparencia.ba.gov.br/Saude/>>. Acesso em: 5 mar. 2018.

BAHIA. Secretaria da Fazenda. *Relatório da Dívida Pública / SICOF / FIPLAN / SAF / COPAF*. 2017. Não publicado.

A valorização do potencial endógeno, como foi visto, pode ser o melhor caminho para libertar-se das vulnerabilidades e incertezas sistêmicas geradas pelo ambiente corporativo do poder financeiro internacional

BAHIA. Secretaria do Planejamento. *Documento interno de insumo ao Plano de Desenvolvimento Integrado Bahia 2035*. Superintendência de Planejamento Estratégico SPE. 2017.

BECK, Ulrich. *Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade*. São Paulo: Editora 34, 2011.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. *Panorama Macroeconômico da Secretaria de Planejamento e Assuntos Econômicos*. 2018. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/publicacoes/estudos-economicos>>. Acesso em: 30 jul. 2018.

CORRÊA, Darcísio; SERRER, Fernanda. Espaço público e desenvolvimento: a encruzilhada da cidadania. *Desenvolvimento em Questão*, Ijuí, RS, v. 3, n. 6, p. 61-86, jul./dez. 2005. Disponível em: <<https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/.../71>>. Acesso em: 15 out. 2018.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo: Boitempo, 2016.

DOWBOR, Ladislau. Que crise é essa?. *Revista Ponto-e-Vírgula*, São Paulo, n. 17, p. 1-25, 2015. Disponível em: <<http://revistas.pucsp.br/index.php/pontoevirgula/article/view/25449/18152>>. Acesso em: 26 jun. 2017.

_____. *A era do capital improdutivo*. São Paulo: Autonomia Literária, 2017.

GALBRAITH, John K. *A arte de ignorar os pobres*. 1985. Disponível em: <http://resistir.info/varios/galbraith_1985.html>. Acesso em: 13 dez. 2017.

GONÇALVES, Reinaldo. Globalização financeira e economias nacionais: volatilidade e vulnerabilidade. *Indicadores Econômicos FEE*, Porto Alegre, v. 25, n. 2, p. 253-281, 1997. Disponível em: <<https://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/viewFile/794/1058>>. Acesso em: 15 ago. 2018.

HOBBS, Thomas. *Leviatã ou matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil*. São Paulo: Martin Claret, 2004.

INSTITUTO DE PESQUISA APLICADA IPEA; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO; PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. *Atlas do desenvolvimento humano no Brasil 2013: evolução do desenvolvimento humano nos municípios brasileiros*. Disponível em: <<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/data/rawData/idhm-do-brasil.pdf>>. Acesso em: 24 maio 2018.

MARANDOLA JR., Eduardo; HOGAN, Daniel. As dimensões da vulnerabilidade. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 20, n. 1, p. 33-43, jan./mar. 2006. Dis-

ponível em: <http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v20n01/v20n01_03.pdf>. Acesso em: 3 set. 2018.

SANTOS, Boaventura S. *A difícil democracia: reinventar as esquerdas*. São Paulo: Boitempo, 2016.

SILVA FILHO, Guerino E. As novas estratégias de desenvolvimento econômico regional. *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, v. 30, n. 2, p. 212-233, abr./jun. 1999. Disponível em: <https://www.bnb.gov.br/projwebren/Exec/artigo-RenPDF.aspx?cd_artigo_ren=114>. Acesso em: 24 jul. 2018.

TORRES, Daniela; RESENDE, Marco. Causação circular do crescimento das economias em desenvolvimento: uma ponte entre as abordagens evolucionária e pós keynesiana. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 33, n. 2, p. 240-259, abr./jun. 2013. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/rep/v33n2/a03v33n2.pdf>. Acesso em: 14 ago. 2018.

VIVERET, Patrick. O que faremos com a nossa vida?. In: MORIN, Edgar; VIVERET, Patrick. *Como viver em tempo de crise?*. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2015. p. 29-76.

WORLD ECONOMIC FORUM. *Relatório de riscos globais 2018: resumo executivo*. Geneva: WEF, 2018. Disponível em: <<http://reports.weforum.org/global-risks-2018/files/2018/01/Global-Risks-Report-2018-Executive-Summary-PT.pdf&embedded=true>>. Acesso em: 18 set. 2018.

Recebido em 13 de agosto de 2018
e aprovado em 27 de outubro.

Resumo

No século XXI, com a sociedade do conhecimento, exige-se um novo padrão de desenvolvimento para as economias emergentes. A questão que se apresenta é se estas, que têm seus modelos pautados nas atividades industriais e agrícolas, podem incorporar os segmentos culturais e criativos nas suas estratégias de desenvolvimento. Nesse contexto, o presente trabalho tem como objetivo discutir como o segmento cultural pode ser um vetor de desenvolvimento para o estado da Bahia. Com base em uma revisão de literatura, são levantados os limites e possibilidades de um modelo calcado no potencial de desenvolvimento cultural do estado. A principal conclusão deste estudo é que, na Bahia, o potencial de desenvolvimento econômico a partir da cultura é inegável, já que o estado é culturalmente diverso, possui produção cultural relevante em diversas linguagens e conta com um número significativo de profissionais ocupados no setor. A transformação desse potencial em resultados concretos, no entanto, esbarra em entraves que envolvem não apenas características do mercado, barreiras institucionais, problemas com distribuição e demanda, mas também a postura dos agentes produtivos perante o panorama atual. Talvez o obstáculo mais significativo resida na resistência dos agentes públicos e empresários em reconhecer a relevância econômica do setor cultural, concebendo um modelo de desenvolvimento que vá além dos setores agrícolas e manufatureiros tradicionais. Em síntese, não há, ainda, a vontade política necessária para avançar com a agenda da economia da cultura na Bahia (até mesmo no Brasil).

Palavras-chave: Economia da Cultura. Desenvolvimento. Bahia.

Abstract:

In the 21st century, with the knowledge society, a new pattern of development is required for the emerging economies. The question is whether these, which have their models based on industrial and agricultural activities, can incorporate the cultural and creative segments in their development strategies. In this context, the present work aims to discuss how the cultural segment can be a development vector for the state of Bahia. Based on a literature review, the limits and possibilities of a model based on the cultural development potential of the state are raised. The main conclusion of this study is that in Bahia, the potential of economic development from the culture is undeniable, since the state is culturally diverse, has relevant cultural production in several languages and has a significant number of professionals employed in the sector. The transformation of this potential into concrete results, however, faces obstacles that involve not only market characteristics, institutional barriers, problems with distribution and demand, but also the position of productive agents in the current scenario. Perhaps the most significant obstacle lies in the resistance of public officials and businesspersons to recognizing the economic relevance of the cultural sector by designing a model of development that goes beyond the traditional agricultural and manufacturing sectors. In short, there is still no political will to move forward with the cultural economy agenda in Bahia (even in Brazil).

Keywords: Economy of Culture. Development. Bahia.

Cultura como vetor de desenvolvimento: algumas considerações para o estado da Bahia¹

CARMEN LÚCIA CASTRO LIMA

Doutora em Cultura e Sociedade e mestre em Economia Universidade Federal da Bahia (UFBA). Professora adjunta da Universidade do Estado da Bahia (Uneb) e economista da Agência de Fomento do Estado da Bahia (Desenbahia).
carmen.lima20@gmail.com

CULTURA CORRESPONDE, em sentido amplo, a tudo que é apreendido e partilhado por indivíduos de determinado grupo. Já em sentido restrito constitui campo específico em que ocorrem a produção e a comercialização de bens culturais. Em função de transformações que, nos últimos séculos, promoveram a ampliação de mercados consumidores, esta passou a compreender instituições, profissões, atores, práticas, teorias, linguagens, símbolos, ideários, valores, interesses, tensões e conflitos, regras e sanções específicas (BOURDIEU, 2005).

1 Este artigo é consequência de um trabalho coletivo, experiência dos membros da Diretoria de Economia da Cultura do Estado da Bahia que atuaram, durante o período de 2013 e 2015, na formulação de políticas públicas para esta área. Assim, contribuíram para elaboração desse texto: Daniel Carneiro, Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, coordenador técnico do Programa Bahia Criativa, danielcarneiro77@gmail.com; Luiz Filipe Dunham, mestrando do Programa de Pós-Graduação em Cultura e Sociedade pela Universidade Federal da Bahia (UFBA), filipeadunham@gmail.com; Pierre Malbouisson, licenciado em História e graduando em Economia pela Universidade Federal da Bahia (UFBA), pmalbouisson@gmail.com; Rita Clementina, gestora cultural e coordenadora do Projeto Mercado Salvador Criativo, rclementina@gmail.com; Tais Viscardi, bacharel em Letras pela Universidade Federal da Bahia (UFBA), coordenadora geral do Programa Bahia Criativa, taiscviscardi@gmail.com.

No século XXI, com a sociedade do conhecimento, exige-se um novo padrão de desenvolvimento para as economias emergentes. A questão que se apresenta é se estas, que têm seus modelos pautados nas atividades industriais e agrícolas, podem incorporar os segmentos culturais e criativos em suas estratégias de desenvolvimento

Representantes da imbricação entre as dimensões ampliada e restrita de cultura, os bens culturais possuem dupla face: simbólica e mercadológica. A primeira deriva da dimensão da cultura enquanto conjunto de práticas do cotidiano, que diferencia grupos e povos. A segunda, relativamente autônoma em relação à primeira, de campo profissional, renova-se continuamente pelos trânsitos de significados nos mercados de bens simbólicos. Cada uma dessas faces constitui-se de forma relativamente independente, mesmo nos casos em que a sanção econômica reafirma a consagração cultural (BOURDIEU, 2005).

Desde o final do século XX, estudiosos têm apontado tendência a mudanças expressivas na dinâmica de acumulação e de desenvolvimento das sociedades. A nova lógica, expressa na tese da centralidade do trabalho intelectual e criativo, impactaria, particularmente, na dimensão econômica da cultura nas sociedades atuais. Yúdice (2004) chama a atenção para a tendência atual de se utilizar 'cultura como recurso', visando à melhoria social, política e econômica das comunidades.

No século XXI, com a sociedade do conhecimento, exige-se um novo padrão de desenvolvimento para as economias emergentes. A questão que se apresenta é se estas, que têm seus modelos pautados nas atividades industriais e agrícolas, podem incorporar os segmentos culturais e criativos em suas estratégias de desenvolvimento. Particularmente, será discutido, no presente trabalho, o caso do estado da Bahia.

Além desta introdução, o artigo está estruturado em oito partes. A relação entre economia e cultura está apresentada na segunda seção, à qual de segue a abordagem da delimitação econômica do segmento cultural e a discussão da centralidade da cultura nas economias contemporâneas. O debate sobre cultura e desenvolvimento ocorre na quinta parte do texto, seguida da discussão da participação do segmento cultural na economia baiana. Posteriormente, seguem-se mais as seções nas quais são abordados os principais fatores favoráveis à exploração do potencial econômico da cultura na Bahia. Em seguida elencam-se os maiores entraves ao aproveitamento desse potencial. Na última parte deste artigo são feitas as considerações finais.

ECONOMIA E CULTURA

A relação entre economia e cultura é bastante delicada. Muitos artistas não gostam de relacionar os seus trabalhos com a economia, considerando-a um perigo para a sua liberdade artística. Por sua vez, muitos economistas ainda tratam a cultura como uma atividade irrelevante na agenda de pesquisas da área econômica, ou simplesmente a consideram como tema a ser abordado por outras ciências.

Durante as primeiras décadas do século XX, o estudo da economia da cultura estava restrito aos campos da literatura e das artes visuais e performáticas. A análise preocupava-se apenas com a formação dos preços das obras de arte e com o financiamento público e privado (mecenato) da 'alta cultura'. Enquanto as chamadas indústrias culturais eram tratadas como simples ramos da atividade industrial em geral.

Após a Segunda Guerra Mundial, o crescente interesse britânico pelo mundo das artes influenciou os EUA, e em 1957 a Fundação Ford inaugurou um programa para as artes que, em apenas dez anos, se tornou um dos principais agentes financeiros de orquestras sinfônicas, companhias de líricas e de balé. Em 1961 foi fundado o Conselho de Artes de Nova York e, no ano de 1965 nasce a Dotação Nacional para as Artes, que era o primeiro órgão em esfera nacional destinado às artes. Além disso, no mesmo período, os irmãos Rockefeller fundaram o Twentieth Century Fund, que começa a estudar o setor dos espetáculos de representação viva (LIMA; FRANCA; MATTA, 2006).

O marco histórico do pensamento econômico no campo da cultura acontece em 1966 com William Baumol e William Bowen, através da publicação *Performing Arts: the Economic Dilemma*. A obra foi o primeiro trabalho sistematizado sobre a economia da cultura que teve como objeto as artes de representações vivas, ou seja, espetáculos ao vivo (balé, concertos e teatro). Nesse cenário, os autores constataram a tendência para o aumento incontrollável dos custos de produção nessas atividades, custos raramente cobertos, denominados de "doenças dos custos" (LIMA; FRANCA; MATTA, 2006)

Em 1977 surge a primeira revista especializada sobre a temática, o *Journal of Cultural Economics*, que atualmente é referência para a nova fronteira do pensamento econômico (SALADRIGUES I SOLÉ, 2003). Outros marcos internacionais foram a realização, em 1979, da primeira Conferência Internacional de Pesquisa sobre Economia da Cultura e o posterior surgimento de associações internacionais de pesquisadores, tais como a Association for Cultural Economics International (ACEI) e a Fédération européenne des associations pour l'économie de la culture (FEDAEC), ambas criadas em 1993 (LIMA; FRANCA; MATTA, 2006).

Pode-se considerar que economia da cultura é uma subdisciplina das Ciências Econômicas que estuda os efeitos de toda atividade econômica ligada a uma manifestação artística e criativa de uma sociedade (LIMA, 2009). Desta forma, esta vem constituindo-se como um campo fértil, tanto para pesquisa teórica como para verificação empírica (HERRERO PRIETO, 2002). Entretanto, a atenção dos economistas para análise da cultura e a dimensão dos efeitos econômicos é ainda bastante recente.

Pode-se considerar que economia da cultura é uma subdisciplina das Ciências Econômicas que estuda os efeitos de toda atividade econômica ligada a uma manifestação artística e criativa de uma sociedade (LIMA, 2009)

O grande desafio ainda não enfrentado adequadamente pelos estudiosos do campo da economia da cultura é responder, de forma satisfatória, se o setor cultural pode ser tratado como constituído por atividades econômicas como qualquer outro, ou se, devido a suas especificidades, merece ser objeto de abordagens específicas

Loiola (2016) avalia que a economia da cultura tem-se utilizado, preponderantemente, do instrumental do paradigma neoclássico para analisar e representar o comportamento de indivíduos, firmas e mercados. Contudo, com base em uma revisão de literatura, a autora destaca três abordagens atuais para o campo da economia da cultura (LOIOLA, 2016, p. 7-10):

- A abordagem das artes, utilizando o ferramental neoclássico, destaca o enfoque de seu valor econômico e fluxos de comércio. Os estudos são direcionados ao mercado das artes, indústrias criativa e cultural, empreendedorismo cultural, dentre outros (e de alguns métodos de valoração de bens e serviços no campo de estudo da cultura).
- A abordagem que enfatiza a importância relativa da arte para a sociedade, considerando seu valor intrínseco e, ao mesmo tempo, seu valor instrumental, o que amplia o conceito de capital na teoria econômica, para expressar outros tipos de capital – humano, natural e cultural.
- A abordagem que explora a tensão entre valor econômico e valor cultural no campo das artes. O valor econômico e o valor cultural são regidos por lógicas próprias, mas se interinfluenciam (valores econômicos modelam valores culturais e vice-versa). Hutter e Throsby (2008 apud LOIOLA, 2016) defendem que a compreensão de como esses valores se formam e suas inter-relações devem estar no centro das investigações sobre a economia das artes.

Observa-se, portanto, que a economia das artes e da cultura é um campo no qual convivem, concorrentemente, diversas abordagens. Almeida (2016) destaca, entretanto, que uma análise pluralista pode auxiliar no entendimento melhor da economia da cultura. “As abordagens devem ser complementares, e o antagonismo entre elas deve servir como combustível para debates mais profundos a respeito dos tópicos apresentados, não para se isolarem do debate público” (ALMEIDA, 2016, p. 15).

O grande desafio ainda não enfrentado adequadamente pelos estudiosos do campo da economia da cultura é responder, de forma satisfatória, se o setor cultural pode ser tratado como constituído por atividades econômicas como qualquer outro, ou se, devido a suas especificidades, merece ser objeto de abordagens específicas. Herscovici (2003) propõe que os estudos que relacionam economia e cultura devem ser interdisciplinares. Alerta, contudo, que é preciso incorporar, numa matriz específica, as problemáticas julgadas relevantes. Isso ressalta, ao mesmo tempo, a necessidade e os limites da interdisciplinaridade.

Atualmente, um dos grandes desafios da economia da cultura é delimitar as atividades de produção de bens culturais, procurando identificar a dinâmica de funcionamento do setor cultural. Essa tarefa se torna mais complexa diante das mudanças nas maneiras de produzi-los, proporcionadas pela tecnologia digital, principalmente, com a ampliação das formas colaborativas viabilizadas pela internet.

DELIMITAÇÃO ECONÔMICA DO SEGMENTO CULTURAL

Desde a última década do século XX, as atividades econômicas que produzem conteúdos simbólicos, geradores de direitos autorais, ganharam diversas denominações, como indústria cultural, indústrias culturais, indústria de conteúdo, indústria de copyright, indústria do entretenimento, setor cultural e criativo e indústria criativa (SEGERS; HUIJGH, 2006). Essa proliferação de nomes denota o crescimento de atividades que geram bens culturais no capitalismo atual. Esse fenômeno é reforçado pela emergência e a ampliação de atividades que envolvem algum tipo criação artística, como moda e desenho arquitetônico, e aquelas relacionadas às novas tecnologias, como artes digitais, mídias interativas e jogos eletrônicos².

Nos anos 1990, principalmente em resposta à necessidade de promover a revitalização de determinadas regiões e cidades, começou a ser utilizado, no âmbito das políticas públicas, o termo indústria criativa. Esta, como nova categorização aplicada ao setor cultural, abarca atividades culturais tradicionais e, ao mesmo tempo, enfatiza o papel da arte e da cultura na promoção de inovação e crescimento econômico.

A definição de indústria criativa considera que cultura não é apenas arte, mas também criatividade humana. O conceito de criatividade está relacionado à habilidade para criar algo novo. Essa criatividade derivaria de uma prática reiterada e socialmente aceita: a tradição secular de um povo (LIMA, 2009).

Nesse caso, a criatividade do artista é concebida como inovação do processo produtivo, fonte geradora de riqueza e motor do desenvolvimento. De acordo com as palavras de Yúdice (2004, p. 34), “[...] aplicando a lógica que o ambiente criativo gera inovação promoveu-se a cultura moderna como fundamento para a denominada nova economia baseada no fornecimento de conteúdo, que deveria ser a máquina propulsora de acumulação”.

A definição de indústria criativa considera que cultura não é apenas arte, mas também criatividade humana. O conceito de criatividade está relacionado à habilidade para criar algo novo

2 Sobre esse tema, Valiatti e outros (2017) elaboram um detalhado exercício taxonômico sobre os temas da economia da cultura, da economia criativa, das indústrias culturais e das indústrias criativas.

Na literatura acadêmica e na literatura política, a maioria dos setores culturais está incluída tanto no conceito de indústria cultural como no de criativa. Todavia o termo indústria criativa englobaria um conjunto mais amplo de atividades

O termo indústria criativa é relativamente novo e é difícil precisar sua origem. Pensa-se ter surgido na Austrália, em 1994, quando o governo de Keating lançou a política cultural *Nação Criativa*, projetada para auxiliar o país nos desafios comuns da revolução das tecnologias de informação e da onda da cultura de massa global. A *Nação Criativa* sinalizou que a política cultural seria também uma política econômica (LIMA, 2009).

Na Europa, a terminologia 'indústrias criativas' é atribuída ao Reino Unido. Em 1997, o Partido Trabalhista desse país começou a adotar o termo e a empreender estratégias e ações relevantes para proteger e estimular a produção criativa. O Departamento para Cultura, Mídia de Comunicação e Esportes (DCMS) do governo elaborou o primeiro documento de *Mapeamento das Indústrias Criativas* em 1998, como parte de seus esforços para combater a depressão econômica que atingia as cidades industriais inglesas.

Apesar da difusão do conceito de indústrias criativas, existem definições divergentes quanto aos elementos que as constituem e incertezas em relação a suas diferenças, ante o conceito de indústrias culturais. O termo indústria criativa, até o final dos anos de 1990, era frequentemente usado como sinônimo de indústrias culturais. Entretanto, se diferenciaram com o tempo, principalmente pelas particularidades dos contextos em que cada um emergiu.

Já o conceito de indústria cultural sempre esteve associado a uma acalorada polêmica sobre a mercantilização da cultura, em que a espontaneidade criativa do criador transformou-se em simples meio de consumo, conforme registrado anteriormente. Tal marca também pode ser observada no conceito de indústrias culturais, embora mais esmaecida. Diante disso, ambos os termos passaram a ter conotação negativa, comumente identificados como "baixa cultura" e voltados ao mercado. Mesmo com o reconhecimento, nos anos de 1980, por parte dos formuladores de políticas culturais, de que essas atividades seriam economicamente significativas, esse sentido negativo ainda está muito presente.

Na literatura acadêmica e na literatura política, a maioria dos setores culturais está incluída tanto no conceito de indústria cultural como no de criativa. Todavia o termo indústria criativa englobaria um conjunto mais amplo de atividades, incluindo as indústrias culturais tradicionais, a produção cultural ao vivo, a preservação do patrimônio e as atividades decorrentes das novas mídias (LIMA, 2009).

Galloway e Dunlop (2006) criticam as abordagens oficiais de indústrias criativas com referência às definições de cultura e criatividade. Segundo os autores, o conceito não tem qualquer conteúdo cultural específico e ignora os atributos distintivos de criatividade e da cultura. Enquanto a

criatividade seja um recurso inato de todo ser humano, a cultura é um elemento específico de povos em seus respectivos países e regiões. A preocupação dos autores é que a perspectiva da criatividade anule os argumentos para apoio estatal da cultura, dentro de uma ordem do dia em que a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) discute a diversidade cultural.

Miguez (2007, p. 104) levanta algumas razões para explicar as várias definições de indústria criativa: a) a própria iniciativa do setor ao sugerir a possibilidade de outras inclusões; b) os interesses específicos de cada país; c) a não consolidação do conceito, do ponto de vista operacional e acadêmico.

Potts e outros (2008) criticam tais definições e também as formas mais difundidas de operacionalizá-las, com base em sistemas de classificações industriais. Consideram que, nas indústrias criativas, as estruturas de mercado e de governança são, simultaneamente, complexas e sociais. Nesse segmento, as redes sociais são fontes de sinais, para alocação de recursos na esfera da produção, tão significativas quanto a questão dos preços.

Assim, o que distingue indústrias criativas de outros tipos de indústria é o fato de que suas esferas de produção e de consumo são, essencialmente, formadas por complexas redes sociais. As indústrias criativas reuniriam um conjunto de atividades econômicas, desde a criação cultural à manutenção de redes sociais e de geração de valor, por meio da produção e do consumo, e seriam condicionadas por escolhas que são valorizadas nessas redes. Em síntese, seus principais aspectos constituintes são: 1) cognição dos agentes e aprendizagem; 2) redes sociais; 3) empresas, organizações e instituições de coordenação.

Deve-se ressaltar que o termo indústria criativa vem sendo substituído, principalmente no Brasil, por economia criativa, já que as fronteiras desta seriam mais amplas que as definidas pela indústria criativa, o que traria maior flexibilidade para a formatação de políticas públicas adequadas aos países em desenvolvimento. O conceito de economia criativa pode permitir, por exemplo, a elaboração de políticas de apoio a atividades com forte vínculo local, como o artesanato.

Economia criativa é, ainda, uma ideia em evolução, e é apresentada, ao redor do mundo, a partir de diferentes definições e formas de mensuração e caracterização. Entretanto, na *United Nations Conference on Trade and Development* (2010), a indicação é que as atividades da economia criativa possuam as seguintes características: estejam baseadas em ativos criativos que geram crescimento e desenvolvimento econômico; estimulem a geração de renda e a criação de empregos; incorporem

As indústrias
criativas
reuniriam
um conjunto
de atividades
econômicas,
desde a criação
cultural à
manutenção de
redes sociais e
de geração de
valor, por meio
da produção e
do consumo, e
seriam condi-
cionadas por
escolhas que
são valorizadas
nessas redes

Independen-
tamente da
denominação
utilizada para
o segmento
cultural, cabe
ressaltar que
a natureza
simbólica e
interpreta-
tiva dos bens
culturais
repercute
sobre os seus
processos
de produção,
consumo e
inovação

aspectos econômicos, culturais e sociais que interagem com objetos de tecnologia, propriedade intelectual e turismo.

Independentemente da denominação utilizada para o segmento cultural, cabe ressaltar que a natureza simbólica e interpretativa dos bens culturais repercute sobre os seus processos de produção, consumo e inovação. Neste sentido, destacam-se algumas especificidades da organização econômica desses em relação a indústrias e serviços tradicionais, a saber (BENDASSOLLI et al., 2009; LIMA, 2009; POTTS et al., 2008):

- Seu processo produtivo caracteriza-se pela participação de equipes polivalentes, o que exige a coordenação de diferentes competências, especialidades e recursos.
- Cada produto cultural é único, e os empresários da área criativa possuem capacidade bastante limitada de aprendizado com as experiências anteriores.
- Com relação à demanda por bens do setor criativo, há acentuada aleatoriedade e incerteza. O que dificulta a estimativa do rendimento dos valores investidos pelos seus produtores.
- Existência de diferentes racionalidades ou orientações dos produtores criativos. Como efeito disso, surgem relações frequentemente conflituosas expressas nas dicotomias 'arte e mercado' e 'profissionalismo e amadorismo'.
- Importância das redes sociais, em que os atores econômicos dos segmentos criativos são condicionados pela interação e pela estrutura social, tanto do lado da produção e como do consumo.

CENTRALIDADE DA CULTURA NAS ECONOMIAS CONTEMPORÂNEAS

A incorporação das tecnologias de informação e comunicação à vida social e a percepção da informação como fator estruturante da sociedade e insumo básico da produção têm sido consideradas determinantes para a emergência de uma sociedade baseada no conhecimento. A partir dos anos de 1960, autores como Machlup, Rifkin, Masuda, Porat, Drucker, Toffler, Bell, Harvey e Negri têm postulado que a economia desloca-se da indústria para os serviços, da força para o conhecimento, sendo esse período denominado – por esses e outros autores – economia do conhecimento, sociedade pós-industrial, sociedade pós-moderna, terceira onda, capitalismo cognitivo, capitalismo cultural ou sociedade da informação (VIEIRA, 1998).

No final do século XX, os campos da cultura e da economia tiveram uma aproximação crescente, impulsionada pelo progresso científico e tecnológico proporcionado pela Revolução Industrial. Isto ocorreu, inicialmente, com a consolidação da importância socioeconômica do cinema e das demais indústrias culturais. Mais recentemente, tal fenômeno foi reforçado com o advento da sociedade da informação, trazendo novas mídias e intensificando a demanda por produtos e serviços culturais. Além disso, no atual estágio do capitalismo, as especificidades culturais cada vez mais são vistas como fatores intangíveis de produção e formação humana da maior relevância. Nesta, as tradições, símbolos, costumes, subjetividade e criatividade são constantemente mensurados e geram valores, não estritamente econômicos, que necessitam ser compreendidos (LIMA, 2009).

Izerrougene (2006) discute que a acumulação, atualmente, está baseada no conhecimento e no capital humano, sendo sinônimo de inovação permanente. A valorização do capital não se fundamenta mais no tempo objetivo de repetição, mas no tempo subjetivo de criação. Essa lógica impactaria, particularmente, na dimensão econômica da cultura nas sociedades atuais.

Castells (2006) afirma que, na economia informacional, a produtividade depende da capacidade de gerar conhecimento, de processar e aplicar informação baseada em conhecimentos e de comunicar símbolos. O autor observa que a sociedade da informação desenvolve-se através da operação em redes de conteúdos sobre a infraestrutura digital de conectividade.

O consumo cultural significaria não apenas a compra de bens, mas também de seu uso na construção das identidades social e individual. Segers e Huijgh (2006) discutem que, em uma sociedade simbólica, os indivíduos desenvolvem sua personalidade através do consumo cultural de uma série de produtos. Assim, os produtos seriam consumidos por meio da experiência causada pela natureza subjetiva desses bens.

Bourdieu (2008) assevera que os bens culturais possuem economia e lógica específicas de apropriação, o que faz com que eles, em determinado momento, sejam ou não valorados como obras de arte. O autor aponta que o consumo de bens culturais, consciente ou não, preenche a função social de legitimar diferenças sociais, de traçar uma hierarquia social – presente em cada uma das artes, de seus gêneros, suas escolas ou suas épocas – associada à hierarquia social dos consumidores.

O consumo cultural envolveria ainda outros tipos de bens, além dos culturais. Trata-se da integração da cultura no processo produtivo, isto é, o incremento do valor cultural – estético, espiritual, social ou simbólico

A valorização
do capital não
se fundamenta
mais no tempo
objetivo de
repetição,
mas no tempo
subjetivo
de criação.
Essa lógica
impactaria,
particular-
mente, na
dimensão
econômica da
cultura nas
sociedades
atuais

Em resumo, mais do que um fenômeno utilitário, o consumo configuraria uma prática cultural. No ato de fruição dos produtos, atribui-se um valor cultural além do seu valor de uso. Em última análise, a principal necessidade que o consumo satisfaz é a simbólica

– incorporado aos bens duráveis e não duráveis de consumo. A cultura gera valor, gera diferencial porque o que é incorporado aos produtos são formas de vida: estilos, preferências, status, subjetividades, informações, normas de consumo. Assim, a mercadoria precisa ser dotada de valor cultural (LIMA, 2009).

Em resumo, mais do que um fenômeno utilitário, o consumo configuraria uma prática cultural. No ato de fruição dos produtos, atribui-se um valor cultural além do seu valor de uso. Em última análise, a principal necessidade que o consumo satisfaz é a simbólica. Em função disso, abordagens econômicas para o setor cultural são requalificadas.

De acordo com Harvey (2004), esse fenômeno tem sido observado pelas empresas que concorrem nos mercados mundiais: elas geram, de um lado, produtos globalizados, mas necessitam oferecer produtos com singularidade para enfrentar os concorrentes mundiais. Daí passa-se a observar que os valores simbólicos dos bens, articulados com afirmações culturais, não são um atributo universal, ou seja, proporcionam uma especificidade ao bem.

Harvey (2004) postula que a ideia da cultura está cada vez mais entrelaçada com o objetivo de as empresas obterem rendimentos monopólicos. Assim, estas se diferenciariam no mercado com produtos que possuem elementos culturais distintos e não duplicáveis.

Negri e Hardt (2005) acrescentam que, no capitalismo globalizado, a dimensão cultural está no trabalho que se transforma em intelectual e criativo, ou seja, imaterial. Esse tipo de trabalho produz ideias, símbolos, códigos, textos, formas linguísticas e imagens.

O aspecto importante dessa discussão é que o trabalho intelectual e criativo cria uma série de ativos não materiais ou intangíveis, como invenções técnicas, *know-how*, marcas, desenhos, criações literárias e artísticas. Nesse sentido, discute-se o papel dos ativos intangíveis, resultantes de inovação, expressão e criatividade, como uma fonte não física de geração de valor e riqueza.

Grefe (2015) discute, ainda, a emergência de uma economia artisticamente criativa. A atividade artística é especialmente pertinente para os mercados em que a competição pelos custos dá lugar a uma competição pela qualidade. Para o autor, as artes podem proporcionar uma cultura de projetos por meio das práticas artísticas desenvolvidas pelos habitantes de uma cidade ou pelos membros de uma comunidade. “A atividade artística é, por excelência, uma atividade de criação, um laboratório no qual o artista identifica desafios, procura maneiras de res-

ponder a eles, levando em conta seu patrimônio cultural, propõe uma solução e tenta legitimá-la” (GREFFE, 2015, p. 34).

Outra questão é a possibilidade do segmento cultural como gerador de ocupação e renda. O turismo cultural é uma categoria com grandes possibilidades de favorecer o desenvolvimento socioeconômico local. Além disso, há a perspectiva de revitalização urbana, amparada na ideia de as cidades possam atrair e desenvolver atividades culturais e pessoas criativas. Estas seriam chamadas de cidades criativas, capazes de abrigar alguns dos segmentos econômicos mais dinâmicos do capitalismo contemporâneo (GREFFE, 2015).

Pelo exposto até aqui, pode-se analisar que a consolidação da cultura como estratégica na economia contemporânea, nos últimos anos, decorreria de uma conjunção de fatores, tais como: a) maior produção, distribuição e reprodução dos bens culturais proporcionadas pelas novas tecnologias; b) ampliação do público do mercado de bens simbólicos, devido ao crescimento do consumo cultural; c) aumento da importância dos ativos intangíveis e da propriedade intelectual; d) importância da prática artística em uma sociedade baseada no conhecimento e na criatividade; e) cultura como fonte de ocupação e renda por intermédio do turismo cultural e da revitalização urbana.

A cultura, portanto, passou a ocupar, em muitos países, posição estratégica na elaboração de projetos gerais de desenvolvimento econômico. Destacam-se, assim, as relações entre cultura e desenvolvimento, em que a primeira é considerada como eixo construtor de identidades, como espaço de realização da cidadania e de inclusão social e também como fato econômico gerador de riquezas.

CULTURA E DESENVOLVIMENTO: DEBATE ATUAL

A relação entre cultura e desenvolvimento é, certamente, um dos pontos centrais dos debates contemporâneos. O ambiente acadêmico tem assistido, nos anos mais recentes, ao crescimento do número de estudos e pesquisas dedicadas a esta temática. Também é crescente a publicação de documentos de organizações internacionais que articulam cultura e desenvolvimento.

Na *XI Reunião da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (Unctad)*, realizada em junho de 2004, a comunidade internacional reconheceu que os segmentos com conteúdo simbólico geram externalidades positivas, ao tempo que preservam e promovem o patrimônio e a diversidade culturais (UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT, 2010).

Destacam-se, assim, as relações entre cultura e desenvolvimento, em que a primeira é considerada como eixo construtor de identidades, como espaço de realização da cidadania e de inclusão social e também como fato econômico gerador de riquezas

No caso do Brasil, a temática surgiu a partir de 2004, durante a XI Conferência da Unctad em São Paulo, com a realização de um painel dedicado exclusivamente às indústrias criativas na perspectiva dos países em desenvolvimento

A aprovação da *Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais* (UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION, 2005), em 2005, veio reforçar substantivamente o protagonismo contemporâneo da esfera cultural. Esta assume como premissa básica a diversidade como patrimônio comum da humanidade e sugere a relação entre cultura e desenvolvimento. Neste sentido, a cultura deve ser o elemento-chave em todos os centros de decisão governamental, cortando transversalmente o conjunto das políticas públicas voltadas ao desenvolvimento.

A Organização das Nações Unidas (ONU) reconheceu, no *Relatório das Nações Unidas sobre a Economia Criativa*, intitulado *Widening local development pathways*, que as indústrias culturais e criativas impulsionam as economias e o desenvolvimento. O relatório, apresentado na Conferência Geral da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), de 2013, tem como objetivo contribuir para a formulação da nova agenda de desenvolvimento sustentável pós-2015, que reconheça o efeito multiplicador da cultura (UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME; UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION, 2013).

O mesmo relatório estima que o comércio mundial de bens e serviços criativos totalizou um valor recorde de US\$ 624 bilhões em 2011, e mais do que duplicou entre 2002 e 2011. Nesse mesmo período, as exportações de produtos do segmento registraram aumento médio anual de 12,1% nos países em desenvolvimento. Além disso, a contribuição de atividades culturais privadas e formais representou, em média, 5,2% do Produto Interno Bruto (PIB).

Observa-se que, desde os anos 1990, vários governos passaram a considerar as atividades produtoras de bens culturais/criativos como pilar estratégico para o desenvolvimento dos países. O Reino Unido tem um trabalho relevante na formulação de políticas voltadas às indústrias criativas, consideradas estratégicas para combater a depressão econômica que atingia as cidades industriais no final do século XX (BRITISH COUNCIL, 2014). Além do Reino Unido, outras experiências importantes nessa área ocorreram em países como: Estados Unidos, Canadá, Austrália, Nova Zelândia, Cingapura e Hong Kong e nos países membros da União Europeia (UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT, 2010).

No caso do Brasil, a temática surgiu a partir de 2004, durante a XI Conferência da Unctad em São Paulo, com a realização de um painel dedicado exclusivamente às indústrias criativas na perspectiva dos países em desenvolvimento. Nos últimos 13 anos (2004-2016), houve um avanço na discussão em relação à dimensão econômica da cultura

como elemento de política pública. A criação da Diretoria de Economia da Cultura no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), a instituição da Secretaria de Economia Criativa no Ministério da Cultura (SEC/MinC) e as iniciativas de vários governos estaduais e municipais e entidades privadas são indicativos da maior relevância do tema no debate sobre o modelo de desenvolvimento para o Brasil.

Uma questão que se coloca no presente trabalho é: o segmento cultural/criativo pode se consolidar como vetor estratégico para o desenvolvimento da Bahia? Esta possibilidade será discutida a seguir.

O SEGMENTO CULTURAL E A ECONOMIA BAIANA

Em 2015, o Produto Interno Bruto a preços de mercado (PIB pm) do estado foi de R\$ 245 bilhões, sendo R\$ 216 bilhões o Valor Adicionado (VA) a preço básico e de R\$ 29,1 bilhões o Imposto sobre Produto Líquido de Subsídios. O PIB per capita baiano foi de R\$ 16.116,00 no ano. Em âmbito nacional, o PIB foi da ordem de R\$ 6 trilhões e sua taxa de crescimento foi negativa em 3,5%, enquanto o per capita brasileiro foi de R\$29.326,00. A avaliação, segundo as atividades econômicas, demonstra que aquelas que envolvem gastos governamentais, como os serviços públicos básicos e a manutenção da máquina pública, representam a principal parcela do PIB estadual, seguido da indústria de transformação (SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA, 2018).

Considerando-se o panorama apresentado, deve-se refletir sobre o papel do setor cultural na estrutura econômica da Bahia. Qual a capacidade das atividades culturais na geração de trabalho e renda no estado? Quão representativas são essas atividades para o PIB baiano?

A partir da segunda metade do século XX, estabeleceu-se, no estado, um modelo de desenvolvimento, impulsionado pelo governo, com o objetivo de ampliar a estrutura produtiva da Bahia pela via industrial. Estes investimentos concentravam-se na capital e na Região Metropolitana de Salvador (RMS), proporcionando uma matriz econômica com baixa diversificação produtiva (BARRETO, 2014). Assim, o modelo econômico que se consolidou na Bahia, no final do século XX, terminou por privilegiar uma indústria intensiva em capital e concentrada na RMS.

A partir de uma análise da evolução recente da economia baiana, verifica-se seu maior dinamismo, com a ampliação de investimentos em infraestrutura, serviços e turismo e diversificação industrial, a partir da implantação das indústrias automobilística e de calçados (BARRETO, 2014). Pessoti e Pessoti (2015) apontam que, em 2010, o governo da

A partir da
segunda
metade do
século XX,
estabeleceu-
se, no estado,
um modelo
de desen-
volvimento,
impulsionado
pelo governo,
com o objetivo
de ampliar
a estrutura
produtiva da
Bahia pela via
industrial

O estado da Bahia ainda não escapou totalmente da divisão nacional do trabalho que o coloca enquanto produtor de bens intermediários e matérias-primas para indústrias de outros estados, além de consumidor de bens produzidos por estas e gerador de divisas no agronegócio e no turismo

Bahia identificou uma nova vertente de crescimento econômico, com base no aumento da integração regional, com investimentos de infraestrutura e logística, interiorização da produção baiana e de adensamento da matriz produtiva.

No entanto, como conclui Barreto (2014), o estado da Bahia ainda não escapou totalmente da divisão nacional do trabalho que o coloca enquanto produtor de bens intermediários e matérias-primas para indústrias de outros estados, além de consumidor de bens produzidos por estas e gerador de divisas no agronegócio e no turismo.

A partir deste panorama, procurou-se inferir o peso da cultura na economia da Bahia a partir de dados sobre ocupação e renda, haja vista que não existe uma estimativa dessa participação no PIB do estado. Para isso, foram consideradas três fontes: os indicadores de ocupação registrados na publicação Infocultura (2014), produzidos pela Secretaria da Cultura (Secult) e a Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI); o mapeamento feito pela Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (2014), e a síntese dos indicadores elaborada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2013).

Com base nos dados do Censo Demográfico de 2010, estima-se que o segmento cultural/criativo³ incorpora 57.619 ocupados na Bahia, em torno de 1% da população ocupada do estado, estando à frente do setor metalúrgico (0,65%) e da indústria têxtil (0,22%). O segmento cultural/criativo e as atividades relacionadas a este ocupam 111.613 pessoas em seu trabalho principal, o qual representa 1,91% do total do estado (INFOCULTURA, 2014).

A Firjan, em seu mapeamento da indústria criativa em 2014, organizou dados relacionados ao emprego formal do setor⁴. Segundo esses dados, os empregados criativos representam 1,4% do mercado de trabalho formal na Bahia. Em uma análise evolutiva, entre 2004 e 2013, houve aumento do número de empregos criativos na Bahia (de 2.390 para 3.354) e da participação em relação ao total da economia formal (de 1,1% para 1,3%) (FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2014).

Outra publicação importante para a estimativa do peso do segmento cultural na economia é o Sistema de Informações e Indicadores Cultu-

3 Nesta publicação, o segmento cultural/criativo refere-se às atividades que geram, preservam, conservam e transmitem bens com conteúdo simbólico-cultural. Estas são: atividades culturais (patrimônio, artes cênicas, artes visuais, livros e periódicos, audiovisual, música e mídias interativas e artesanato) e criações funcionais (publicidade e arquitetura).

4 Na classificação da Firjan, a área da Cultura inclui os seguintes segmentos: expressões culturais, patrimônio e artes, música e artes cênicas. O setor cultural, segundo esta classificação, seria uma subdivisão do que se entende por indústria criativa.

rais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2013)⁵. Segundo esse documento, com base nos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2012, o setor cultural/criativo e atividades relacionadas na Bahia ocupam 171 mil pessoas, o que representa 2,6% do total dos ocupados no estado. O estudo apresenta, ainda, o rendimento médio da população ocupada no setor cultural/criativo: em torno de R\$ 1.553,00, valor ligeiramente superior ao rendimento médio da população ocupada nos demais setores da atividade produtiva, aproximadamente R\$ 1.460,00 (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2013).

Essas informações apontam uma significativa importância do setor cultural/criativo para a economia baiana em termos de geração de ocupação e renda. Neste sentido, a Bahia, enquanto o estado com maior PIB da Região Nordeste e maior contingente populacional, poderia ampliar a participação das atividades culturais na economia. Nas duas próximas seções serão discutidos alguns fatores favoráveis e desfavoráveis para que isso ocorra.

POTENCIALIDADES E AVANÇOS DA ECONOMIA DA CULTURA NA BAHIA

O potencial cultural e criativo da Bahia é comumente utilizado para referenciar o estado nas esferas nacional e internacional. Em função de sua trajetória histórica, social e econômica, a Bahia é reconhecida pela riqueza e diversidade cultural.

A despeito das várias identidades coexistentes no estado, durante muitos anos foi a 'baianidade' que prevaleceu como discurso identitário hegemônico, principalmente no âmbito midiático e das políticas públicas⁶. E embora hoje estas sejam pautadas considerando toda a diversidade identitária e territorial do estado, não há como negar a força simbólica que ainda reside em torno da marca da baianidade, encenada e reiterada nas ruas de Salvador e do Recôncavo e nas produções culturais de maior visibilidade.

A incontestável riqueza cultural baiana se traduz ainda por meio de seu vasto patrimônio, revelado em festejos populares, danças, artesanais

O potencial cultural e criativo da Bahia é comumente utilizado para referenciar o estado nas esferas nacional e internacional. Em função de sua trajetória histórica, social e econômica, a Bahia é reconhecida pela riqueza e diversidade cultural

5 Ressalte-se que o IBGE, em sua delimitação do segmento cultural, inclui apenas as atividades econômicas relacionadas à produção de bens e serviços direta ou indiretamente ligados à cultura e tradicionalmente ligados às artes.

6 O texto identitário da baianidade tal como se reconhece hoje ocorreu, sobretudo, a partir da necessidade do Governo do Estado da Bahia (a partir da década de 1970) de criar um programa político que conjugasse a cultura e o turismo, conforme aponta Santos (2005). Desse modo, investiu-se no que seria um aspecto diferenciador da cultura baiana no cenário nacional: o elemento afro.

A música é incontestavelmente o setor cultural baiano que mais se sobressai nacional e internacionalmente, tendo a chamada 'axé music' como expressão de maior apelo comercial com base na propalada baianidade

to, gastronomia, entre outras manifestações; além dos próprios sítios e edificações históricas que preservam a memória desde a fundação da Nação. A Bahia, em 2015, possuía 186 bens materiais e imateriais sob salvaguarda do estado. Além destes, ainda há os bens tombados e registrados pelos poderes públicos federal e municipal (INSTITUTO DO PATRIMÔNIO ARTÍSTICO E CULTURAL DA BAHIA, 2015).

No contexto da economia da cultura, esse potente repertório simbólico vem sendo convertido em mola propulsora para o desenvolvimento de um mercado cultural, a exemplo do Carnaval. Nesse sentido, a música é incontestavelmente o setor cultural baiano que mais se sobressai nacional e internacionalmente, tendo a chamada 'axé music' como expressão de maior apelo comercial com base na propalada baianidade.

Além da citada produção musical, outros setores merecem destaque. Em que pese o protagonismo do Rio de Janeiro e de São Paulo, a Bahia é reconhecida como importante centro de criação e produção nas artes cênicas. O segmento audiovisual merece destaque não apenas pelas produções locais de curta e longa metragem, como por atrair um grande número de projetos de fora, interessados nas histórias, no patrimônio e nas paisagens do estado. A publicidade é outro segmento que se sobressai nacionalmente, haja vista nomes baianos figurarem entre os principais do segmento publicitário brasileiro. Com promissoras e potenciais atividades criativas, o estado também desponta nos segmentos de design, moda e jogos eletrônicos.

As ações do poder público são de grande relevância para o desenvolvimento de qualquer segmento econômico. Nesse sentido, a institucionalização da dimensão econômica da cultura, reconhecida pela Lei Orgânica da Cultura e pelo Plano Estadual da Cultura, representa um avanço importante para o setor. Acrescente-se a isto a publicação do documento Bahia Criativa que buscou estabelecer "diretrizes estratégicas, de forma a construir uma carteira de iniciativas integradas para o fortalecimento do segmento criativo na Bahia" (BAHIA, 2014).

No âmbito das políticas públicas, evidenciam-se também, nos últimos anos, ações de apoio à profissionalização e à gestão dos empreendimentos culturais, como o Qualicultura – projeto executado pela Secult em parceria com o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) –, que oferecem capacitação e formação técnica aos setores criativos. Por sua vez, o Escritório Bahia Criativa, convênio entre o MinC e a Secult, promove ações de atendimento e suporte aos empreendedores criativos a partir de capacitações, consultorias, assessorias técnicas, palestras e debates, entre outras iniciativas, em todo o estado.

Merecem destaque, também, as ações de fomento empreendidas pelo estado, como: o Edital de Economia Criativa, da Secult-BA, que se destina a projetos que contribuam para o desenvolvimento da dimensão econômica da cultura; o Edital de Ideias Inovadoras, promovido pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado da Bahia (Fapesb), que destina uma linha de financiamento específica para inovações relacionadas à economia criativa; o Edital Fapesb, de apoio a projetos de caracterização de Indicação Geográfica (IG), que financia iniciativas com a finalidade de identificar e caracterizar produtos ou serviços originários de um local ou região (BAHIA, 2014).

Evidencia-se ainda o crescente interesse das universidades pelo tema, com a produção de diversos trabalhos de pesquisa e extensão sobre a cultura. As instituições de ensino superior em funcionamento na Bahia possuem um amplo conjunto de cursos de graduação e pós-graduação relacionados à economia da cultura (BAHIA, 2014).

No âmbito acadêmico, destaca-se o Programa Multidisciplinar de Pós-Graduação em Cultura e Sociedade, da Universidade Federal da Bahia, no qual uma das áreas de concentração investiga a cultura como elemento essencial para o desenvolvimento. A sua existência vem proporcionando, desde 2004, a produção de teses e dissertações que discutem a dimensão econômica da cultura, bem como a formação de especialistas em gestão e políticas culturais (BAHIA, 2014).

Não obstante este cenário, a produção de dados sobre o setor ainda é incipiente, não somente na Bahia, mas em todo o Brasil. Neste contexto, a criação do Observatório de Economia Criativa aponta para a perspectiva de realização de novas pesquisas com o objetivo de produzir, reunir e difundir informações quantitativas e qualitativas sobre a economia criativa brasileira (UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA, 2013).

LIMITES E DESAFIOS DA ECONOMIA DA CULTURA NA BAHIA

No atual panorama mundial, em que as atividades criativas se consolidam como importante diferencial competitivo entre as nações, bastaria uma análise superficial dos dados relativos ao setor no estado para indicar que a Bahia se encontra numa posição estrategicamente privilegiada, já que reúne condições propícias para o seu pleno desenvolvimento, como recursos humanos, físicos e conhecimento. Por que razões, então, esse potencial ainda não se traduz em efetiva vantagem competitiva para o estado? Por que os setores criativos não figuram entre os principais vetores de desenvolvimento para a Bahia no âmbito das políticas públicas?

Não obstante este cenário, a produção de dados sobre o setor ainda é incipiente, não somente na Bahia, mas em todo o Brasil. Neste contexto, a criação do Observatório de Economia Criativa aponta para a perspectiva de realização de novas pesquisas com o objetivo de produzir, reunir e difundir informações quantitativas e qualitativas sobre a economia criativa brasileira

O segmento cultural, devido às suas especificidades, é um mercado de alto risco para o investimento privado. Seu processo produtivo caracteriza-se pela participação de equipes polivalentes, o que exige a coordenação de diferentes competências, especialidades e recursos

A resposta para essas perguntas é complexa e envolve um enorme conjunto de fatores, que vão desde questões de caráter estrutural — como o modelo de desenvolvimento econômico adotado pelo estado — até elementos ligados à própria mentalidade dos agentes produtivos do setor e à demanda por produtos e serviços criativos.

O segmento cultural, devido às suas especificidades, é um mercado de alto risco para o investimento privado. Seu processo produtivo caracteriza-se pela participação de equipes polivalentes, o que exige a coordenação de diferentes competências, especialidades e recursos. Além disso, cada produto cultural é único, e os empresários da área cultural possuem capacidade bastante limitada de aprendizado com as experiências anteriores (LIMA, 2009).

Com relação à demanda, há acentuada aleatoriedade e incerteza. A pesquisa *Públicos de Cultura: hábitos e demandas* (SERVIÇO SOCIAL DO COMÉRCIO, 2014), que traça o perfil do consumo cultural para o país, revela que 51% dos entrevistados não costumam realizar atividades culturais, mesmo durante os finais de semana. Se o público não consome cultura, o setor mostra-se como um ambiente de alto risco para o empresariado, que, em muitos casos, não tem garantia de retorno dos valores investidos.

Outro fator que pode ser elencado como empecilho a um maior desenvolvimento econômico da cultura é a dificuldade de os agentes deste setor acessarem mecanismos de distribuição dos produtos culturais (UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT, 2010). É válido afirmar que, para qualquer atividade artística e cultural, o processo não pode se encerrar no fim do ato criativo. É necessário que o resultado de todo um processo de investimento financeiro e intelectual alcance o público. Desse modo, podem-se consolidar uma rede produtiva e um mercado de bens culturais.

A despeito do já mencionado potencial econômico do setor, muitos artistas e/ou agentes culturais são resistentes à ideia de associar o seu fazer criativo a uma gestão empresarial de suas carreiras, organizações ou projetos. Não raro observa-se nesses profissionais um discurso que refuta a visão de cultura atrelada ao desenvolvimento e ao mercado, como se isso prejudicasse a liberdade e a sensibilidade criativa dos envolvidos no processo.

A insuficiência de informações sobre o setor é outro fator relevante. O *Plano da Secretaria da Economia Criativa*, lançado pela Secretaria de Economia Criativa do Ministério da Cultura, afirma que a carência de dados impede o conhecimento e o reconhecimento de vocações e oportunidades a serem reforçadas e estimuladas por meio de políticas públicas consis-

tes (BRASIL, 2012). A construção de indicadores, a partir de metodologias elaboradas exclusivamente para o setor cultural, permitiria mensurar o real desenvolvimento econômico das atividades culturais no estado.

O documento aponta, ainda, que os marcos legais no Brasil não atendem às especificidades do mercado cultural/criativo. Assim, seria necessária uma adequação do arcabouço jurídico, nas áreas previdenciária, trabalhista, financeira e de propriedade intelectual, que favoreça o desenvolvimento do segmento criativo (BRASIL, 2012).

Outro entrave relevante diz respeito à pouca diversificação das receitas da atividade econômica cultural, o que a torna dependente basicamente de recursos públicos. Como consequência, observa-se que, em geral, não há uma continuidade dos projetos sem o apoio governamental, ou a iniciativa de buscar a sustentabilidade econômica para além das fontes públicas de fomento.

Por fim, em que pese um maior protagonismo econômico da cultura, ainda não há o reconhecimento, por parte dos agentes empresariais e governamentais na Bahia, da importância estratégica da economia da cultura para o estado. Barreto (2014) demonstra que a atração de investimentos, no período 2007-2012, visou ao fortalecimento de setores tradicionais competitivos, como o químico, o petroquímico, o de petróleo, gás, papel e celulose; à consolidação de setores produtores de bens finais, e à ampliação de atividades em que a Bahia mostra vantagens comparativas significativas, como a mineração, a geração de energia eólica e a indústria naval. Assim, o segmento cultural não está presente na agenda de investimento dos atores econômicos do estado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A concepção da cultura como vetor estratégico de desenvolvimento, hoje em evidência principalmente nos países desenvolvidos, surge como uma resposta direta à crise e como estratégia de sobrevivência em áreas fortemente atingidas pela depressão econômica. Esta reformulação do modelo é provocada por mudanças na economia global e a percepção de que houve uma transferência de grande parte da produção manufatureira tradicional para outros centros, como a China e a Índia. Assim, em que pese o potencial econômico da cultura, o efetivo salto do setor cultural como motor de desenvolvimento, nos países centrais como o Reino Unido, ocorreu a partir do esgotamento dos modelos industrialistas (BRITISH COUNCIL, 2014).

Diante da escassez de alternativas nos setores historicamente priorizados, os governos desses países perceberam nas atividades econômicas

A construção de indicadores, a partir de metodologias elaboradas exclusivamente para o setor cultural, permitiria mensurar o real desenvolvimento econômico das atividades culturais no estado

Na Bahia, o potencial de desenvolvimento econômico a partir da cultura é inegável, já que, nesse aspecto, o estado é diverso, possui produção relevante em diversas linguagens e conta com um número significativo de profissionais ocupados no setor

culturais e criativas um possível caminho para a construção de vantagens competitivas. Passaram, então, a desenvolver ações de apoio, estruturação e incentivo a tais atividades, em muitos casos gerando efeitos significativos e de caráter estruturante. Por conta dessas iniciativas de sucesso, tornou-se crescente o número de nações que passaram a conferir caráter estratégico ao setor.

Na Bahia, o potencial de desenvolvimento econômico a partir da cultura é inegável, já que, nesse aspecto, o estado é diverso, possui produção relevante em diversas linguagens e conta com um número significativo de profissionais ocupados no setor. Além disso, são significativos os avanços ligados à formação técnica e ao apoio governamental, ainda que existam críticas a respeito da forma e do alcance dessas ações.

A transformação desse potencial em resultados efetivos, no entanto, esbarra em entraves que envolvem não apenas características do mercado, barreiras institucionais, problemas com distribuição e demanda, mas também a postura dos agentes produtivos perante o panorama atual. Talvez o obstáculo mais significativo resida na resistência dos agentes públicos e privados em reconhecer a relevância econômica do setor cultural, concebendo um modelo de desenvolvimento que vá além do dos setores agrícolas e manufatureiros tradicionais. Em síntese, não há, ainda, a vontade política necessária para avançar com a agenda da economia da cultura na Bahia (e até mesmo no Brasil).

Para incorporar o segmento cultural ao modelo de desenvolvimento do país, é fundamental, portanto, que ele seja inserido na pauta e nos projetos das Casas parlamentares e do Poder Executivo, sob uma perspectiva econômica, e passe a dividir (e disputar) espaço com setores tradicionais no âmbito das políticas públicas. Essa mudança de perspectiva passa, necessariamente, pela sensibilização de atores públicos e empresariais privados sobre a importância econômica e social dos setores produtores de bens simbólicos. Assim, deve haver uma construção política que possibilite a participação dos agentes de segmentos criativos na formulação de um novo padrão de desenvolvimento para o Brasil e a Bahia.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, R. G. Abordagens pluralistas para a economia da cultura. In: CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DE HISTÓRIA ECONÔMICA, 6., 2016, São Paulo; ENCONTRO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM HISTÓRIA ECONÔMICA, 8., 2016, São Paulo. *Anais...* São Paulo: ABPHE, 2016. Disponível em: <http://www.abphe.org.br/uploads/Textos%20Encontro%20P%C3%B3s%20ABPHE%202016/Rafael_galvao_almeida_Abordagens_pluralistas.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2017.

BAHIA. Governo do Estado. *Bahia Criativa: diretrizes e iniciativas para o desenvolvimento da economia criativa na Bahia*. Salvador: [s.n.], 2014. 90 p.

BAHIA ANÁLISE & DADOS: economia criativa. Salvador: SEI, v. 22, n. 4, out./dez. 2012. 121 p.

BARRETO, R. M. (Org.). *Bahia 2000-2013*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2014. 152 p.

BENDASSOLLI, P. F. et al. Indústrias criativas: definição, limites e possibilidades. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 49, n. 1, p. 10-18, jan./mar. 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rae/v49n1/v49n1a03.pdf>>. Acesso em: 15 maio 2018.

BOURDIEU, P. *A distinção: crítica social do julgamento*. São Paulo: Edusp; Porto Alegre, RS: Zouk, 2008.

BOURDIEU, P. *A economia das trocas simbólicas*. 6. ed. São Paulo: Perspectiva, 2005. 361 p. (Coleção Estudos).

BRASIL. Ministério da Cultura. Secretaria da Economia Criativa. *Plano da Secretaria da Economia Criativa: políticas, diretrizes e ações: 2011 a 2014*. 2. ed. rev. Brasília: MinC, 2012. 145 p.

BRITISH COUNCIL. *Novas direções na formulação de políticas para a economia criativa*. São Paulo: British Council, 2014. 155 p. (Série Investigando Políticas).

CASTELLS, M. *A sociedade em rede*. 9. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. *A cadeia da indústria criativa no Brasil*. Rio de Janeiro: FIRJAN, 2014. Disponível em: <<http://www.firjan.com.br/publicacoes/publicacoes-de-economia/a-cadeia-da-industria-criativa-no-brasil.htm>>. Acesso em: 10 mar. 2015.

GALLOWAY, S.; DUNLOP, S. Deconstructing the concept of 'creative industries'. In: EISENBERG, C.; GERLACH, R.; HANDKE, C. (Ed.). *Cultural industries: the british experience in international perspective*. Berlin: Humboldt University Berlin, 2006. Disponível em: <<http://edoc.hu-berlin.de/conferences/culturalindustries/galloway-susan/PDF/galloway.pdf>>. Acesso em: 19 fev. 2007.

GREFFE, X. *A economia artisticamente criativa: arte, mercado, sociedade*. São Paulo: Itaú Cultural, 2015. 192 p.

HARVEY, D. A arte de lucrar: globalização, monopólio e exploração da cultura. In: MORAES, Dênis de (Org.). *Por uma outra comunicação: mídia, mundialização cultural e poder*. Rio de Janeiro: Record, 2004. p. 139-171.

HERRERO PRIETO, L. C. Economía de la cultura en España: una disciplina incipiente. *Revista Asturiana de Economía*, Asturias, n. 23, p. 147-175, abr. 2002.

HERSCOVICI, A. A economia política da informação, da cultura e da comunicação: questões metodológicas e epistemológicas. *Revista EPTIC*, São Cristóvão, SE, v. 5, n. 3, sept./dic. 2003. Disponível em: <<https://seer.ufs.br/index.php/ep-tic/article/view/405>>. Acesso em: 5 fev. 2006.

INFOCULTURA: ocupação e trabalho na economia criativa do estado da Bahia 2010. Salvador: SECULT, v. 1, n. 7, dez. 2014. 124 p.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Sistema de informações e indicadores culturais: 2007-2010*. Rio de Janeiro: IBGE, 2013. (Estudos & pesquisas. Informação demográfica e socioeconômica, 31). Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Indicadores_Sociais/Sistema_de_Informacoes_e_Indicadores_Culturais/2010/indic_culturais_2007_2010.pdf>. Acesso em: 2 nov. 2013.

IZERROUGENE, B. A economia política do cognitivo. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 34., 2006, Salvador. *Anais...* Salvador: ANPEC, 2006. p. 131-156.

LIMA, C. *Redes sociais e aglomerações produtivas culturais: proposição de método de pesquisa e aplicação ao caso da produção de filmes em Salvador*. 2009. 345 f. Tese (Doutorado em Cultura e Sociedade)-Programa Multidisciplinar de Pós-Graduação em Cultura e Sociedade, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2009.

LIMA, C.; FRANCA, C.; MATTA, J. P. Notas sobre economia da cultura. In: ENCONTRO DE ESTUDOS MULTIDISCIPLINARES EM CULTURA, 2., 2006, Salvador. *Anais...* Salvador: Faculdade de Comunicação da UFBA, 2006.

LOIOLA, E. *Levantamento de referencial teórico e metodológico sobre cadeias produtivas com foco na área cultural, bem como de pesquisas existentes, bases de dados e instituições que atuam com a abordagem de cadeias produtivas no campo cultural*. Brasília: Ministério da Cultura: UNESCO, 2016. Documento técnico analítico. Trabalho não publicado.

MIGUEZ, P. Economia criativa: uma discussão preliminar. In: NUSSBAUMER, G. M. (Org.). *Teorias e políticas da cultura: visões multidisciplinares*. Salvador: EDUFBA, 2007.

NEGRI, A.; HARDT, M. *Império*. Rio de Janeiro: Record, 2005.

PESSOTI, F.; PESSOTI, G. Tendências recentes e perspectivas para a economia baiana. *Bahia Análise & Dados*, Salvador, v. 25, n. 1, p. 31-48, jan./mar. 2015.

POTTS, J. et al. Social network markets: A new definition of the creative industrie. *Journal of Cultural Economics*, [S.l.], v. 32, n. 3, p. 167-185, 2008.

SALADRIGUES I SOLÉ, R. El pensamiento econòmic en l'àmbit de la cultura. *Nota d`Economia*, Lleida, n. 76-77, 2003.

SANTOS, J. T. *O poder da cultura e a cultura no poder: a disputa simbólica da herança cultural negra no Brasil*. Salvador: EDUFBA, 2005.

SEGRS, K.; HUIJGH, E. *Clarifying the complexity and ambivalence of the cultural industries*. Gent, BE: Steunpunt Re-Creatief Vlaanderen, 2006. 17 p. (Working paper, 2).

SERVIÇO SOCIAL DO COMÉRCIO. *Públicos de cultura: pesquisa de opinião pública*. 2014. Disponível em: <<http://www.sesc.com.br/portal/site/publicosde-cultura/pesquisa/>>. Acesso em: 15 mar. 2015.

SISTEMA DE INFORMAÇÕES DO PATRIMÔNIO CULTURAL DA BAHIA. *Preservação do patrimônio cultural*. Disponível em: <<http://patrimonio.ipac.ba.gov.br/educacao-e-preservacao/preservacao-do-patrimonio-cultural/>>. Acesso em: 25 mar. 2015.

SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. *Atividade econômica baiana atinge R\$ 245 bilhões em 2015*. Disponível em: <http://www.sei.ba.gov.br/images/pib/pdf/estadual/anual/economia_baiana_2015.pdf>. Acesso em: 16 jul. 2018.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA. *Plano de trabalho: Observatório Estadual de Economia Criativa - Bahia (OBEC-BA)*. Salvador: UFBA, jun. 2013. 30 p. Disponível em: <http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/dados/Lists/Pedido/Attachments/509206/RESPOSTA_PEDIDO_01400.015588-2013-89.pdf>. Acesso em: 3 nov.2014.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. *Creative economy report 2010: a feasible development option*. Geneva: UNCTAD, 2010. Disponível em: <http://unctad.org/en/Docs/ditctab20103_en.pdf>. Acesso em: 2 jun. 2013.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME; UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION. *Creative economy report 2013: widening local development pathways*. Geneva: United Nations, 2013. Disponível em: <<http://www.unesco.org/culture/pdf/creative-economy-report-2013.pdf>>. Acesso em: 5 nov. 2014.

UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION. *Convenção sobre a proteção e promoção da diversidade das expressões*

culturais. Paris: UNESCO, 2005. Texto oficial ratificado pelo Brasil por meio do Decreto Legislativo 485/2006. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001502/150224por.pdf>>. Acesso em: 17 ago. 2006.

VALIATI, L. et al. Economia criativa e da cultura: conceitos, modelos teóricos e estratégias metodológicas. In: VALIATI, L.; FIALHO, A. L. (Org.). *Atlas econômico da cultura brasileira: metodologia I*. Porto Alegre: UFRGS, 2017. p. 11-30. v. 1.

VIEIRA, A. S. Bases para o Brasil na sociedade da informação: conceitos, fundamentos e universo político da indústria e serviços de conteúdos. In: CONSELHO NACIONAL DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA; BRASIL. Ministério da Ciência e Tecnologia. *Sociedade da informação*. Brasília: CNPq/IBICT; São Paulo: Instituto UNIEMP, 1998. p. 69-164.

YÚDICE, G. *A conveniência da cultura: usos da cultura na era global*. Belo Horizonte: UFMG, 2004.

Recebido em 18 de julho de 2018
e aprovado em 25 de agosto de 2018.



Resumo

Este artigo contextualiza historicamente o papel institucional da governança e do planejamento no cenário metropolitano e, após três anos de vigência da Lei Federal nº 13.089/15 (Estatuto da MetrÓpole), descreve as primeiras iniciativas adotadas nas regiÓes metropolitanas do paÍs e especificamente as da Bahia, como a criaçÓo da Entidade Metropolitana da RegiÓo Metropolitana de Salvador (EMRMS), as experiências em torno da retomada do planejamento metropolitano no estado e na elaboraçÓo do Plano de Desenvolvimento Integrado da RegiÓo Metropolitana de Salvador (PDUI-RMS). Pretende chamar a atençÓo para a importÂncia da entidade de governançA que consubstancia a possibilidade de os entes metropolitanos e do Estado realizarem o planejamento e a execuçÓo das funçÓes pÚblicas de interesse comum. Sem a prevalênciA de poderes, constitui-se na busca de uma convivênciA mais positiva, em que os agentes participativos sejam chamados a definir e assumir uma matriz de responsabilidades complementares. É imperiosa a sua estruturaçÓo administrativa e o seu fortalecimento institucional. A elaboraçÓo do PDUI-RMS, no Âmbito da EMRMS, traz o desafio maior de uma açÓo coletiva através de uma rede institucional com participaçÓo social. Nesse contexto, a elaboraçÓo do PDUI pode se constituir num instrumento para a construçÓo das novas estratégias, diretrizes de desenvolvimento e de governançA para a RMS que contemple suas contradiçÓes e a consolidaçÓo do territÓrio metropolitano para o sÉculo XXI.

Palavras-chave: RegiÓo metropolitana. Planejamento. GovernançA.

Abstract

This article presents a brief report, contextualizing historically the institutional role of planning and governance in metropolitan areas and, after three years of the Federal Law 13.089/15, the Metropolis Statute, describes the first initiatives adopted in the country's RM and specifically, in the State of Bahia, the creation of the Metropolitan Region of Salvador (EMRMS), experiences in the state by the resumption of metropolitan planning and in the elaboration of the Integrated Development Plan of the Metropolitan Region of Salvador (PDUI-RMS). The important role of the EMRMS is that it is essential to understand that the Metropolitan Entity of Governance provides a possibility for metropolitan entities and the state to carry out the planning and execution of public functions of common interest. Without the prevalence of powers, it is the search for a more positive coexistence whose participatory agents are called to define and undertake a matrix of complementary responsibilities. Its administrative structure and institutional strengthening are imperative. The elaboration of RMS PDUI within EMRMS brings the greatest challenge of collective action through an institutional network with social participation. In this context, the elaboration of the PDUI can constitute the instrument of construction of the new strategies, guidelines of development and governance structure for the RMS that contemplate their contradictions and the consolidation of the metropolitan territory for the 21st century.

Keywords: Metropolitan Region. Planning. Governance.

Como andam o planejamento e a governança metropolitana no estado da Bahia: um desafio político, técnico e institucional¹

MARIA ANGÉLICA DOS SANTOS
RODRIGUES

Procuradora do Estado - Procuradoria
Geral do Estado da Bahia, coordenadora
do GT/Portaria PGE040/2016
sobre Governança Metropolitana e
representante do estado na EMRMS.
dra_angis@yahoo.com.br,
mariaangelica.rodrigues@pge.ba.gov.br

LIVIA MARIA GABRIELLI DE AZEVEDO
Arquiteta especialista em planejamento
urbano regional/metropolitano e
gestão ambiental da Secretaria de
Desenvolvimento Urbano do Estado da
Bahia (Sedur) e representante do estado
na EMRMS. livia.gabrielli@sedur.ba.gov.br

A LEI Federal nº 13.089/15, denominada Estatuto da Metrópole, constitui-se o marco legal para a retomada do planejamento metropolitano em todo o Brasil. O estatuto trouxe em seu arcabouço as diretrizes para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum, além de normativas gerais para a elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) para as regiões metropolitanas, independentemente de suas especificidades, e a indicação de instrumentos de governança interfederativa a serem construídos no âmbito metropolitano (BRASIL, 2015).

Após três anos de vigência do mencionado estatuto, surge a necessidade de avaliar as primeiras iniciativas adotadas para sua implementação nas regiões metropolitanas do país. No caso da Região Metropolitana de Salvador (RMS), esta avaliação busca primeiramente

¹ Este artigo tem como base o texto “Os caminhos do planejamento e da governança da Região Metropolitana de Salvador. Entre o ser e o dever ser: afirmação jurídica e controvérsia política”, do livro *Brasil Metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole*, e contou com a colaboração de Janicéia Veloso, Laiz Cunha, Mara Castagno, Natássia Gavazza e Sara Cavalcante.

A Constituição Federal (CF) de 1988, em seu artigo 25, § 3º, facultou aos estados a possibilidade de instituir, mediante lei complementar, regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões

relatar as experiências no estado da Bahia em torno da retomada do processo de planejamento metropolitano na etapa preparatória de elaboração do PDUI/RMS e analisar alguns debates legislativos e jurídicos envolvendo a governança metropolitana no Brasil e na Bahia, detalhar o estágio atual dos processos relativos aos arranjos institucionais metropolitanos, com foco na criação da Entidade Metropolitana, apresentando sugestões para a sua definitiva implementação e funcionamento.

GOVERNANÇA METROPOLITANA NO BRASIL E NA BAHIA

A Constituição Federal (CF) de 1988, em seu artigo 25, § 3º, facultou aos estados a possibilidade de instituir, mediante lei complementar, regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes para integrar a organização, o planejamento e a execução das funções públicas de interesse comum. Não sem razão tal autorização, com eiva de possibilidade, não de obrigatoriedade, encontra-se no Título III - Da Organização do Estado - Capítulo I - Da Organização Político Administrativa (BRASIL, 1988).

Recorde-se que a Carta de 1937 dispunha, no parágrafo único do art. 29, sobre o agrupamento de municípios para instalação, exploração e administração dos serviços públicos comuns, atribuindo-lhes personalidade jurídica limitada a seus fins. A constituição e a administração de tais agrupamentos deveriam ser reguladas pelo Estado.

A Constituição Federal de 1946 (BRASIL, 1946), em seu art. 24, permitiu ao Estado a criação de órgão de assistência técnica aos municípios para auxiliar no fenômeno metropolitano.

Na Carta Federal de 1967 (art. 157, § 10), com a Emenda Constitucional nº1/69 (art. 164), o tema foi tratado no capítulo da Ordem Econômica, dispondo que a União, mediante lei complementar, pode, para a realização de serviços comuns, estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, façam parte da mesma comunidade socioeconômica (BRASIL, 1967).

O deslocamento da matéria para o âmbito da Organização do Estado pela CF de 1988 mostra a profunda mudança de concepção do legislador constituinte a respeito do tema.

Na Bahia, a Constituição de 1989 recepcionou, em seu art. 6º, essa faculdade inserida no § 3º do artigo 5º da Constituição Federal (BAHIA, 1989).

Todavia, a Constituição Federal não trouxe regras para implantação, forma de gestão e governança dessas unidades regionais. A falta de regulamentação oportunizou acirradas disputas sobre a titularidade da gestão das funções públicas de interesse comum, notadamente na área de saneamento básico, historicamente controvertida, e aqui cabe aparente digressão do tema central.

A titularidade dos serviços de saneamento básico, alguns conflitos jurídicos e políticos e decisões do Supremo Tribunal Federal: ajudando a compreender a governança metropolitana

Ao fixar diretrizes nacionais para o saneamento básico, em cumprimento ao comando do art. 21, inciso XX, da Constituição Federal, a Lei Federal nº 11.445/2007 não definiu a titularidade dos serviços a ele concernentes (BRASIL, 1988, 2007). Alguns estados reservaram para si tal competência, o que ocorrera na Bahia com a Emenda Constitucional nº 07/99, e através da Lei nº 11.172 (BAHIA, 2008), de 01 de dezembro de 2008, que instituiu princípios e diretrizes da política estadual de saneamento básico, e ainda com a Lei nº 12.602/12 (BAHIA, 2012), que criou a respectiva agência reguladora.

Dos principais conflitos políticos sobre a titularidade dos serviços de saneamento básico submetidos ao Supremo Tribunal Federal (STF), aqui são destacados os referentes aos estados do Rio de Janeiro e da Bahia, sendo que, no primeiro, também se discute o regime de transporte ferroviário e metroviário de passageiros. Nestes se encontram ínsitos aspectos relacionados à governança interfederativa das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões.

No Rio de Janeiro, a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) nº 1842-RJ impugnou a Lei Complementar nº 87/1997 e a Lei Ordinária nº 2.869/1997 (RIO DE JANEIRO, 1997a, 1997b).²

2 A Lei Complementar nº 87/97 (RIO DE JANEIRO, 1997a) dispõe sobre a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, sua composição, organização e gestão, e sobre a Microrregião dos Lagos, define as funções públicas e serviços de interesse comum e dá outras providências. A Lei nº 2.869/97 (RIO DE JANEIRO, 1997b) dispõe sobre o regime de prestação de serviço público de transporte ferroviário e metroviário de passageiros e sobre o serviço público de saneamento básico no estado do Rio de Janeiro e dá outras providências. As citadas normas definem o respectivo interesse metropolitano ou comum como as funções públicas e os serviços que atendam a mais de um município, assim como os que, restritos ao território de um deles, sejam de algum modo dependentes, concorrentes, confluentes ou integrados de funções públicas, bem como os serviços supramunicipais. Atribuem a estrutura de saneamento básico para o atendimento da região metropolitana e retiram dos municípios qualquer poder de decidir, concentrando no estado todos os elementos executivos, a qualidade de poder concedente, a condução da específica agência reguladora e a fixação de tarifas dos serviços das concessionárias.

Todavia, a
Constituição
Federal
não trouxe
regras para
implantação,
forma de gestão
e governança
dessas unidades
regionais. A
falta de regu-
lamentação
oportunizou
acirradas
disputas sobre
a titularidade
da gestão das
funções públicas
de interesse
comum

É ressabido que a Região Metropolitana de Salvador foi criada através da Lei Complementar federal nº 14, de 8 de junho de 1973, juntamente com as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Curitiba, Porto Alegre, Recife, Fortaleza e Belém

Na Bahia, através da ADI-MC 2077/BA (BRASIL, 2013b), discutiu-se a constitucionalidade dos arts. 59 V; 228, §1º e 230 da Constituição estadual, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 7/99³.

Ao concluir o julgamento das citadas ADINs, em 06 de março de 2013, o STF decidiu, no caso da ADI 1842-RJ, pela gestão compartilhada dos serviços de saneamento básico entre o estado membro e os municípios integrantes das regiões metropolitanas, através de uma entidade metropolitana intergovernamental e plurifuncional (BRASIL, 2013a).

Os fundamentos da decisão pugnam, em síntese, que a criação de uma região metropolitana não é compulsória, depende de lei complementar estadual e não é necessário que o município concorde; que a sua criação não transfere para o estado competências municipais, mas obriga a que os municípios exerçam-nas de forma colegiada, por meio de entidade metropolitana intergovernamental, que deve definir a sua forma de governança, e que as decisões tomadas por essa entidade vinculam todos os seus entes integrantes.

A Região Metropolitana de Salvador e seu instrumento de governança

É ressabido que a Região Metropolitana de Salvador foi criada através da Lei Complementar federal nº 14, de 8 de junho de 1973, juntamente com as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Curitiba, Porto Alegre, Recife, Fortaleza e Belém (BRASIL, 1973).

Através da Lei Complementar nº 41, de 13 de junho de 2014 (BAHIA, 2014b), o estado da Bahia criou a Entidade Metropolitana da Região Metropolitana de Salvador (EMRMS), como uma autarquia intergovernamental, com capacidade jurídica de direito público, caráter normativo e deliberativo, dispendo sobre a sua estrutura de governança e sistema de planejamento, com planos metropolitanos que devem ser obrigatoriamente atendidos pelos municípios integrantes e pelo estado.

A EMRMS tem por finalidade exercer as competências relativas à integração da organização, do planejamento e da execução de funções públicas de interesse comum aos municípios integrantes

³ Nesta ação discutiu-se a constitucionalidade dos arts. 59 V; 228, §1º e 230 da Constituição da Bahia, com a redação dada pela EC nº 7/99 que, tratando do saneamento básico, atribuía a sua titularidade ao Estado, restringindo a competência dos municípios a ações confinadas aos seus respectivos territórios e executadas com recursos próprios. Foi alegada usurpação de competência da União para legislar sobre diretrizes dos serviços de água e saneamento e por ofender os princípios da autonomia municipal e da proporcionalidade. Questionou-se ainda se os serviços de água e saneamento podem ser, em termos gerais, delegados a particulares.

da RMS, dentre estas: aprovar objetivos, metas e prioridades de interesse regional, compatibilizando-os com os objetivos do estado e dos municípios que o integram, bem como fiscalizar e avaliar sua execução; apreciar planos, programas e projetos, públicos ou privados, relativos à realização de obras, empreendimentos e atividades que tenham impacto regional; aprovar e encaminhar, em tempo útil, propostas regionais relativas ao Plano Plurianual, à Lei de Diretrizes Orçamentárias e à Lei Orçamentária Anual; comunicar aos órgãos ou entidades federais que atuem na unidade regional as deliberações acerca de planos relacionados com os serviços por esses realizados.

Esta entidade tem funções administrativas e normativas e foi concebida e estruturada com quatro níveis de governança: o Colegiado Metropolitano, integrado pelo governador e pelos prefeitos dos municípios metropolitanos; o Comitê Técnico, composto por técnicos dos mesmos entes federativos; o Conselho Participativo, formado por representantes da sociedade civil e membros indicados pelas câmaras legislativas dos entes metropolitanos; o secretário-geral, eleito pelo Colegiado Metropolitano – Lei Complementar nº 41, de 13 de junho de 2014 (BAHIA, 2014b).

Como fontes de financiamento e investimentos foram instituídos os fundos de Mobilidade e Modicidade Tarifária do Transporte Coletivo (FMTC-RM) e de Universalização do Saneamento Básico da RMS (Fusan) e autorizada a criação do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano da RMS. Há previsão de Conselhos de orientação, para os citados fundos, e de agências reguladoras para a fiscalização dos serviços.

É seguro afirmar que a lei complementar baiana está de acordo com os critérios e entendimentos expressos por ministros do STF derredor de questões relativas à competência para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum, matéria que toca a governança pública, notadamente a das regiões metropolitanas. Afina-se com o que preceitua a melhor doutrina, cabendo destacar a lição de Meirelles (2006, p. 83):

O essencial é que a lei complementar estadual contenha normas flexíveis para a implantação da Região Metropolitana, sem obstaculizar a atuação estadual e municipal; ofereça a possibilidade de escolha, pelo Estado, do tipo de Região metropolitana a ser instituída; torne obrigatória a participação do Estado e dos Municípios interessados na direção e nos recursos financeiros da Região metropolitana; conceitue corretamente as obras e serviços de caráter metropolitano, para que não se aniquile a autonomia dos Municípios pela absorção das atividades dep.

É seguro afirmar que a lei complementar baiana está de acordo com os critérios e entendimentos expressos por ministros do STF derredor de questões relativas à competência para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum

Além das RMs e AUs, a lei aplica-se às microrregiões com características predominantemente urbanas, instituídas pelos estados com fundamento em funções públicas de interesse comum

seu interesse local e finalmente, se atribuam a Região Metropolitana poderes administrativos e recursos financeiros aptos a permitir o planejamento e a execução das obras e serviços de sua competência sem os entraves da burocracia estatal. Sem estas características a Região Metropolitana não atingirá plenamente suas finalidades.

A Entidade Metropolitana da Região Metropolitana de Salvador e o Estatuto da Metr pole

Sobrevindo às decisões do STF e   Lei Complementar n  41/2014 do Estado da Bahia, a Lei n  13.089, de 12 de janeiro de 2015, denominada Estatuto da Metr pole, estabelece em seu art. 1  as diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execu o das fun es públicas de interesse comum, em regiões metropolitanas (RMs) e em aglomera es urbanas (AUs) instituídas pelos estados ou pela União, normas gerais sobre o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) e outros instrumentos de governança interfederativa, bem como critérios para o apoio da União a a es que envolvam governança interfederativa no campo do desenvolvimento urbano, com base nos incisos XX do art. 21, IX do art. 23 e I do art. 24, no   3  do art. 25 e no art. 182 da Constitui o Federal (BAHIA, 2014a; BRASIL, 2015, 1988).

Além das RMs e AUs, a lei aplica-se às microrregiões com características predominantemente urbanas, instituídas pelos estados com fundamento em fun es públicas de interesse comum.

Segundo o Estatuto da Metr pole, deverão ser observadas em sua aplica o as normas gerais estabelecidas no Estatuto das Cidades, Lei n  10.257, de 10 de julho de 2001 (BRASIL, 2001), que definiu as diretrizes gerais da política urbana e as regras que disciplinam as políticas nacionais de desenvolvimento urbano e regional, de habita o, saneamento básico e mobilidade urbana. A governança interfederativa deve respeitar os seguintes princípios: prevalência do interesse comum sobre o local; compartilhamento de responsabilidades; autonomia dos entes da Federa o; gestão democrática da cidade; efetividade no uso de recursos públicos; busca de desenvolvimento sustentável. Deve ainda observar as diretrizes específicas para implanta o de processo permanente e compartilhado de planejamento urbano; a constitui o de um sistema integrado de aloca o de recursos e de presta o de contas; a compensa o por serviços ambientais, e a compatibiliza o dos planos plurianuais e das leis orçamentárias dos entes envolvidos.

Este estatuto exige também um PDUI, aprovado mediante lei complementar estadual, que deve ser revisto, no máximo, a cada

dez anos. Contempla a participação da sociedade civil no processo de tomada de decisão, na elaboração desse plano e na fiscalização de sua aplicação, bem como no acompanhamento da prestação de serviços e na realização de obras afetas às funções públicas de interesse comum. Pugna ainda pela ampla publicidade de todo o processo e representação dos setores da sociedade, de modo a assegurar o controle social dessa governança, e por seu acompanhamento pelo Ministério Público.

A Entidade Metropolitana da Região Metropolitana de Salvador: uma visão de sua realidade

A Entidade de Governança Metropolitana da RMS funciona a partir de ações desenvolvidas com iniciativas e suporte do governo da Bahia, através de sua Secretaria de Desenvolvimento Urbano (Sedur), que exerce a função de Secretaria Executiva, e do titular da Pasta, secretário-geral interino da Entidade e provisoriamente seu representante legal, por força de um Regimento Interno Provisório, aprovado pelo Decreto nº 15.244, de 10 de julho de 2014 (BAHIA, 2014a).

As reuniões do Colegiado Metropolitano são ainda esparsas, ocorrendo com regular frequência as do seu Comitê Técnico e das Câmaras Temáticas, órgãos que, em 2016, reuniam a quase totalidade dos municípios integrantes da RMS com técnicos de alto nível de especialização para discutir temas relevantes à elaboração do PDUI.

Resistências à integração da estrutura da governança da RMS são esperadas, todavia os entes metropolitanos não poderão se eximir das obrigações de sua competência e titularidade. A entidade de governança tem suporte legal e constitucional, e todos os que obrigatoriamente a integram se submetem às suas decisões, inclusive as empresas públicas e privadas que com ela se relacionem, por força das normas vigentes.

É essencial que se compreenda que a Entidade de Governança Metropolitana consubstancia uma possibilidade de os entes metropolitanos e do estado realizarem o planejamento e a execução das funções públicas de interesse comum⁴; atuarem em parceria

A Entidade de Governança Metropolitana da RMS funciona a partir de ações desenvolvidas com iniciativas e suporte do governo da Bahia, através de sua Secretaria de Desenvolvimento Urbano (Sedur), que exerce a função de Secretaria Executiva, e do titular da Pasta, secretário-geral interino da Entidade e provisoriamente seu representante legal

4 Função pública de interesse comum, segundo o art. 2º do Estatuto da Metrópole, é a política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um Município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em municípios limítrofes. A LC 41/14 (BAHIA, 2014b) aponta em seu art. 2º, § 2º: Sem prejuízo de outras previstas na legislação, são funções públicas de interesse comum, a mobilidade urbana, o transporte público de qualquer natureza, o saneamento básico, o aproveitamento de recursos hídricos, a preservação de meio ambiente, a distribuição de gás canalizado, a habitação popular, manutenção da função social da propriedade imobiliária urbana e, quando houver impacto metropolitano, o ordenamento, a ocupação e uso do solo urbano.

É imperiosa a estruturação administrativa da autarquia, com a colaboração dos entes metropolitanos e do estado, inclusive com cessão de pessoal, para formação de um corpo administrativo e técnico qualificado

onde não é possível ou suficiente o esforço solitário; agirem com responsabilidade e solidariedade em relação ao outro. Possibilita ainda que esses entes exijam reparação pelos danos causados em função da intensa proximidade geográfica, do quase apagamento de fronteiras, da explosão demográfica do espaço urbano e seus consectários sociais e econômicos; pelos usos anômalos, em situações consideradas normais, dos recursos naturais, próprios e de vizinhos. A Entidade de Governança Metropolitana trabalha, além disso, pela inclusão e valorização das populações das zonas rurais do enlace metropolitano, sem as quais se podem perder as chances de sustentabilidade mínima, digna e humana; pela vivência e convivência mais positiva na ampla rede social tecida aleatoriamente nos territórios municipais conurbados, tornados metropolitanos não por mera ficção legal, mas para que sejam chamados a definir e assumir uma matriz de responsabilidades, não excludentes, mas complementares. Isso impõe séria, célere e competente construção de um Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado, de ajustes nos respectivos Planos Diretores de Desenvolvimento Urbano dos municípios, de integração dos orçamentos anuais e planos plurianuais do estado e dos entes metropolitanos, dentre outras medidas não menos importantes.

Estudos empreendidos no âmbito da Procuradoria Geral do Estado da Bahia (PGE) apontam para ameaças à RMS e à sua governança.

É imperiosa a estruturação administrativa da autarquia, com a colaboração dos entes metropolitanos e do estado, inclusive com cessão de pessoal, para formação de um corpo administrativo e técnico qualificado. Não se pode deixar de considerar a premência de uma dotação orçamentária própria, o que depende da organização financeira dos Fundos instituídos pela Lei Complementar nº41/2014, visto que a governança interfederativa não poderá depender do orçamento estadual, o que violaria a sua independência. É inadiável a estruturação definitiva dos órgãos da Entidade de Governança Metropolitana com seu efetivo e regular funcionamento, bem como dos Conselhos de Orientação dos Fundos.

Com o Estatuto da MetrÓpole, restou pacificada a questão da titularidade de funções públicas de interesse comum e da necessidade de uma entidade de governança, metropolitana e plurifuncional, ratificado o entendimento antecedente do STF. Não havendo, sob este aspecto, maior relevância ou premência, sequer necessidade de dependência do julgamento da ADI 5155-BA (BRASIL, 2014), porquanto positivados requisitos e condições para a institucionalização da governança das regiões metropoli-

tanias e aglomerações urbanas, cabe aos agentes públicos estabelecer consensos no âmbito administrativo.

CARACTERÍSTICAS DA REGIÃO METROPOLITANA DE SALVADOR

A RMS é caracterizada, por um lado, pela complexa relação entre os municípios que a compõem, com destaque para a diversidade e o desenvolvimento das atividades econômicas e as grandes transformações urbanas oriundas dos investimentos recentes de mobilidade. Por outro, apresenta multiplicidade e desigualdade de suas unidades no que se refere ao uso de terras e no que diz respeito aos indicadores demográficos e socioeconômicos.

Essa região ocupa uma área de 4.375,123 km², inserida no bioma de Mata Atlântica, e abriga uma população de 3.574.804 habitantes (CENSO DEMOGRÁFICO, 2010), o que corresponde a 25,5% da população da Bahia. Atualmente 13 municípios a integram: Salvador, Lauro de Freitas, Simões Filho, Camaçari, Dias D'Ávila, Mata de São João, Candeias, Madre de Deus, Itaparica, Vera Cruz, São Sebastião do Passé, São Francisco do Conde e Pojuca (Figura 1).

No que diz respeito à economia, os municípios da RMS, juntos, respondem por 53,7% do PIB estadual, representando um dos seis mais importantes mercados regionais do Brasil, estendendo sua influência inclusive a outros estados, de acordo com o Estudo da Rede Urbana da Bahia (BAHIA, 2011).

O município de Salvador destaca-se na posição de maior centro hierárquico regional, com elevada diversidade e concentração de atividades e serviços, conformando uma Região de Influência⁵ (RI) de maior alcance entre as 22 RIs identificadas na Bahia, abrangendo 48 municípios (Figura 2).

Os principais vetores do dinamismo são os serviços, a indústria automobilística e a indústria petroquímica. Destacam-se ainda como importantes elementos impulsionadores da dinâmica metropolitana os grandes empreendimentos e investimentos, previstos e em andamento, com destaque para os de natureza logística e industrial. No Litoral Norte da RMS, a atividade turística vem consolidando-se como um expressivo vetor da dinâmica urbana

No que diz respeito à economia, os municípios da RMS, juntos, respondem por 53,7% do PIB estadual, representando um dos seis mais importantes mercados regionais do Brasil

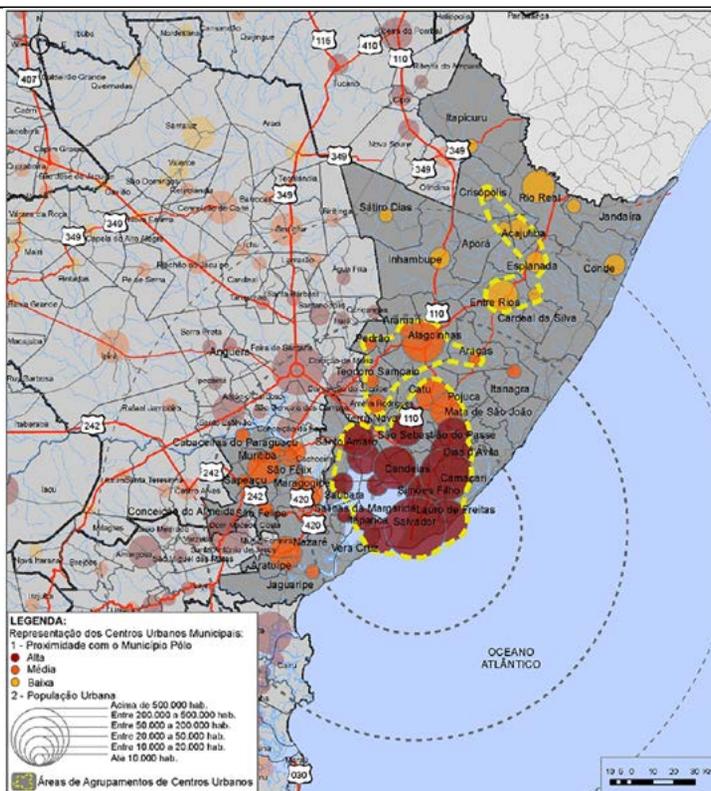
5 A Região de Influência é delimitada a partir da abrangência espacial dos fluxos direcionados a um determinado centro urbano, configurando-se como um território polarizado por um centro urbano (cidade-polo), devido a sua relevância na oferta de serviços e produtos não encontrados nas cidades de origem dos deslocamentos.

Figura 1
Municípios integrantes da RM de Salvador



Elaboração: Sedur/SGT/DPLANT⁽¹⁾ (2014).
(1) Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (Sedur); Superintendência de Planejamento e Gestão Territorial (SGT); Diretoria de Planejamento Territorial (DPLANT).

Figura 2
Região de Influência de Salvador



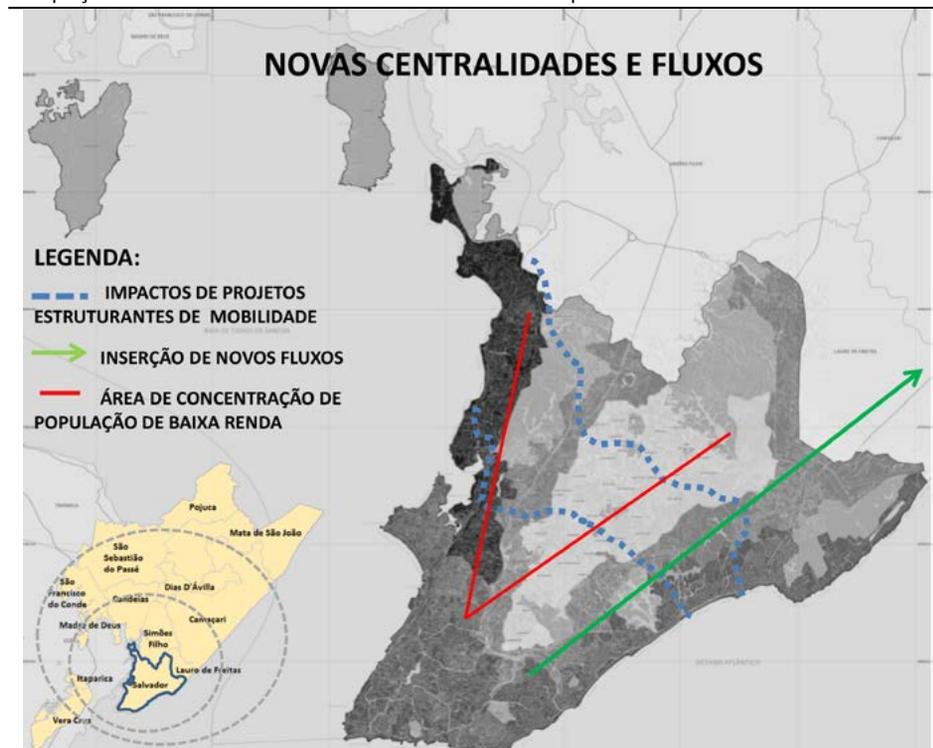
da região, conforme o estudo do Cenário Atual da Região Metropolitana, elaborado pela Sedur em 2015.

A dinâmica populacional da RMS, no período de 2000 a 2010, caracteriza-se pelo significativo crescimento na maior parte dos municípios, com taxas entre 30% e 50%, a exemplo de Camaçari, Dias D'Ávila, Madre de Deus, e Lauro de Freitas. Porém, quatro municípios apresentaram taxas de crescimento inferiores a 10%, o município-polo Salvador, São Sebastião do Passé, Candeias e Itaparica. Essa dinâmica resultou em um incremento de população da RMS, no referido período, de 453.670 habitantes, o que se aproxima da população total de Feira de Santana, o segundo município mais populoso do estado (CENSO DEMOGRÁFICO, 2010).

Segundo o Estudo da Rede Urbana, Salvador concentra 74,86% da população residente na RMS, ocupando a posição de quarta cidade mais populosa do país. Sua dinâmica de expansão urbana reflete-se na construção de grandes projetos imobiliários de alto padrão e de empreendimentos comerciais, no eixo norte, acompanhando a orla atlântica da cidade, e prolongando-se no sentido dos municípios de Lauro de Freitas e orla de Camaçari, compondo o vetor turístico mais dinâmico da RMS (BAHIA, 2011).

Segundo o Estudo da Rede Urbana, Salvador concentra 74,86% da população residente na RMS, ocupando a posição de quarta cidade mais populosa do país

Figura 3
Ocupação urbana de Salvador e novos vetores de expansão



Elaboração: Sedur,SGT e DPLANT (2016).

A RMS concentra grande parte dos investimentos estaduais, em especial os referentes à mobilidade, a exemplo do sistema metroviário, que vem promovendo o deslocamento e a acessibilidade entre Salvador e Lauro de Freitas

Em contraponto, uma expressiva porção do território de Salvador, localizada entre a orla da Baía de Todos os Santos e a Avenida Luís Viana Filho (Av. Paralela), é caracterizada pela precariedade habitacional e escassez de investimentos. A implantação de duas vias transversais estruturantes ligando a orla Atlântica à Baía de Todos os Santos (Figura 3) possivelmente trará transformações na dinâmica urbana do município-polo com reflexos na região metropolitana.

A RMS concentra grande parte dos investimentos estaduais, em especial os referentes à mobilidade, a exemplo do sistema metroviário, que vem promovendo o deslocamento e a acessibilidade entre Salvador e Lauro de Freitas; os corredores transversais I e II, que promoverão uma melhor circulação viária dentro de Salvador ao ligar a Orla do Subúrbio Ferroviário à Orla Atlântica, além da ampliação da acessibilidade entre Salvador e os demais municípios da RMS. Há ainda outros investimentos, como o Sistema Viário Oeste (SVO) para facilitar a ligação e o contribuir para o desenvolvimento regional entre a RMS, o Recôncavo e o Baixo Sul, a partir da Ponte Salvador-Itaparica; a reforma do Aeroporto Internacional de Salvador; a construção do Veículo Leve Sobre Trilhos do Subúrbio, ligando o bairro do Comércio a São Luiz; a construção da Nova Rodoviária em Águas Claras; o Novo Terminal de Passageiros do Porto de Salvador; o Anel de Contorno de Lauro de Freitas e a Via Expressa Baía de Todos os Santos, já concluída, e que facilita o acesso direto com o Porto de Salvador. É indiscutível que esse rol de investimentos na RMS, tanto os já implantados como os previstos, demanda um urgente planejamento, de forma que os investimentos e os esforços culminem em desenvolvimento e na melhoria da qualidade de vida urbana dos municípios.

BREVE HISTÓRICO DO PLANEJAMENTO URBANO NA REGIÃO METROPOLITANA DE SALVADOR

A RMS (Lei Complementar nº 14, de 1973) teve a Companhia de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Salvador (Conder) – criada mediante Lei Estadual nº 8, de 1974 – como a primeira agência competente para o seu planejamento e gestão, tendo por objetivo promover, coordenar e executar a política de desenvolvimento formulada pelo Conselho Deliberativo da Região Metropolitana de Salvador.

A partir de 1999, com o Decreto Estadual nº 7.543, de 09 de março de 1999 (BAHIA, 1999), a Conder passou a ter por fina-

lidade promover, coordenar e executar a Política Estadual de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia, tornando-se uma companhia de desenvolvimento urbano em âmbito estadual. Ao ampliar sua área de abrangência, distanciando-se do foco metropolitano, passou a ser responsável pela política habitacional estadual, pela urbanização e implantação de equipamentos estruturantes. Iniciou-se, assim, um período de refluxo do planejamento metropolitano, com a gradativa transferência das competências metropolitanas.

Com a reforma administrativa do estado (Lei nº 11.361, de 20 de janeiro de 2009), a Conder definitivamente deixa de atuar no planejamento metropolitano e passa de órgão de planejamento para órgão executor, transferindo a competência sobre planejamento e implementação da política urbana para a Sedur, criada sete anos antes da reforma, através da Lei nº 8.538/2002 (BAHIA, 2009). Essa reforma administrativa traz novamente o assunto metropolitano para pauta institucional do estado quando estabelece a reorganização da estrutura da Secretaria e cria a Superintendência de Planejamento e Gestão Territorial (SGT). No entanto, será em 2014, com a Lei nº 13.204/2014, e mais especificamente em 2016 (com o Decreto Estadual nº 16.786, de 14/06/16), que a Sedur consolida-se, no âmbito do estado, para exercer o papel de órgão planejador e implementador das políticas metropolitanas (BAHIA, 2014c, 2016b). Essa cronologia irá demonstrar o quanto é recente a retomada do planejamento metropolitano, diante dos desafios a serem enfrentados na região mais complexa do estado, do ponto de vista urbano, social, ambiental e econômico.

Também é importante destacar o Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/01 (BRASIL, 2001), que estabelece significativo avanço ao definir as diretrizes para o planejamento urbano, contemplando novos instrumentos urbanísticos que incorporam os conceitos de função social das cidades e da propriedade, além de trazer novos instrumentos para assegurar a participação social em sua gestão. O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU), já reconhecido como importante instrumento de planejamento desde os anos 1990, torna-se o principal instrumento de planejamento urbano municipal com o Estatuto da Cidade, visto que a lei traz critérios de obrigatoriedade e prazo de cumprimento para que os municípios elaborem seus respectivos PDDUs. Contudo, os municípios das regiões metropolitanas, apesar do reconhecido instrumento, tendem a reforçar a sua autonomia através do planejamento urbano local, sem considerar a sua inserção no contexto metropolitano. Isso não se constitui num caso particular da Bahia, pois em todo o território nacional os PDDUs de municípios,

O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU), já reconhecido como importante instrumento de planejamento desde os anos 1990, torna-se o principal instrumento de planejamento urbano municipal com o Estatuto da Cidade

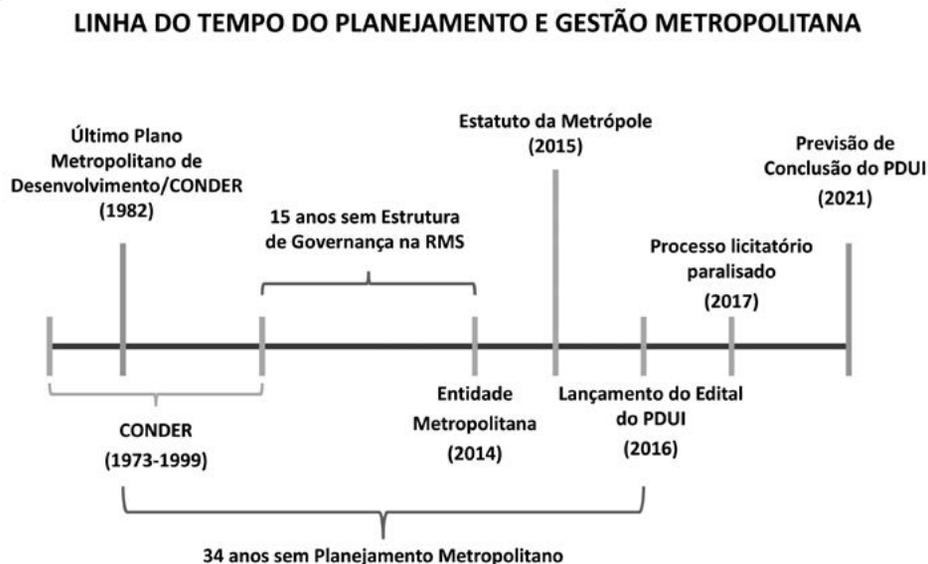
O agravamento das questões urbanas, principalmente nas metrópoles, impulsiona a retomada das discussões nos diversos níveis de planejamento

integrantes das RMs raramente apresentam uma abordagem de contexto regional/metropolitano. É significativo constatar que o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Salvador, município-polo da região metropolitana, aprovado em 2016, exime-se da abordagem metropolitana, não faz menção aos projetos de impacto regional e nem à relação de Salvador com os demais municípios da RMS.

Além disso, as mudanças de funcionalidades e transferências de competência da gestão metropolitana entre os órgãos da administração pública estadual, atreladas ao tempo necessário de organização da própria estrutura da administração para absorver as respectivas atribuições e à recente legislação sobre instrumentos de planejamento no âmbito metropolitano, deixaram um imenso vácuo no que se refere ao planejamento urbano e metropolitano. No caso específico da RMS, o último plano metropolitano refere-se ao ano de 1982, o que significa que até 2016, ano de retomada do planejamento metropolitano pela Sedur, houve um vácuo de 34 anos sem planejamento metropolitano no estado da Bahia (Figura 4).

O agravamento das questões urbanas, principalmente nas metrópoles, impulsiona a retomada das discussões nos diversos níveis de planejamento. De acordo com essa perspectiva, o Estatuto da Metrópole traz a proposta de elaboração do PDUI e recoloca o planejamento metropolitano no foco das discussões da política urbana. Nesse contexto, é um grande desafio a elaboração de

Figura 4
Linha do tempo do Planejamento e Gestão Metropolitana na RMS



um Plano Integrado para a RMS, à luz do Estatuto da Metr pole. O longo período de ausência do exercício de planejar a metrópole, as altera es de funcionalidades dos órgãos responsáveis pra essa função e a complexidade da região, com disparidades acentuadas entre os municípios, assim como a recente legisla o federal e a escassez de parâmetros de outras regiões metropolitanas para orientar o processo de elabora o do PDUI, são alguns dos aspectos que contribuem para aumentar este desafio.

A retomada do planejamento da RMS e o processo inicial de elabora o do PDUI

Amparada na Lei n  11.361/2009, a Sedur desenvolveu, ao longo do tempo de sua existência, diversos estudos sobre o desenvolvimento urbano dos municípios.

Entre 2012 e 2014, em parceria com a Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI), participou do Projeto Governança Metropolitana no Brasil, no âmbito da Plataforma IPEA de Pesquisa em Rede, gerando subsídios para discussão sobre os arranjos institucionais e a governança das fun es públicas de interesse comum, vinculadas a saneamento básico, transporte e uso do solo. Também se disponibilizaram importantes informa es intramunicipais, relativas aos indicadores de desenvolvimento humano nas regiões metropolitanas, para a formula o de políticas p blicas⁶.

Em janeiro de 2015, com a promulga o da Lei do Estatuto da Metr pole, o estado da Bahia, através Sedur, iniciou o processo de constru o dos alicerces necessários   elabora o do PDUI da Região Metropolitana de Salvador e de retomada da consolida o da Entidade Metropolitana da RMS.

No segundo semestre de 2015, foi firmada a renova o do Acordo de Coopera o Técnica (ACT) entre a Sedur, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e a Procuradoria Geral do Estado (PGE), que possibilitou o nivelamento de conceitos intr secos   Lei do Estatuto da Metr pole, como fun es públicas de interesse comum e gestão plena, e principalmente a proposta conjunta, com a participa o técnica efetiva das partes, de contrata o e elabora o do PDUI/RMS.

com a
promulga o da
Lei do Estatuto
da Metr pole,
o estado da
Bahia, através
Sedur, iniciou
o processo de
constru o
dos alicerces
necessários  
elabora o do
PDUI da Região
Metropolitana
de Salvador e
de retomada da
consolida o da
Entidade Metro-
politana da RMS

6 A Sedur desenvolveu estudos de análise dos planos diretores municipais da RMS, a exemplo do estudo de macrozoneamento dos municípios da RMS.

Para subsidiar o planejamento metropolitano, a Sedur iniciou, em 2016, a elaboração do documento *Visão da RMS e a construção das macrodiretrizes metropolitanas*

Figura 5
Quadro nacional das RMs / PDUJ

RMs	DATA DE CRIAÇÃO	Nº DE MUNICÍPIOS	POPULAÇÃO(Hab) Estimativa IBGE 2016	ESTRUTURA DE GOVERNANÇA	PDUJ		
					SITUAÇÃO	TEMPO DE ELABORAÇÃO	RESPONSABILIDADE DE EXECUÇÃO
Belo Horizonte*	1973	34	5.873.841	Sistema de Gestão Metropolitana (Assembleia, Conselho Deliberativo e Agencia)	Finalizado a ser encaminhado à Assembleia Legislativa	10 anos	GOVERNO DO ESTADO/CODEPLAR /UFBH
Baixada Santista*	1996	09	1.813.033	Governo do Estado/AGEM	Finalizado a ser encaminhado à Assembleia Legislativa	04 anos	CONDESB e Empresa GEO-BRASILIS
Vale do Rio Cuiabá*	2009	06	887.410	AGEM / CODEM	Finalizado a ser encaminhado à Assembleia Legislativa	03 anos	AGEM/IBAM
São Paulo	1973	39	21.242.939	Governo do Estado/EMPLASA e CDR	Em fase conclusiva	03 anos	EMPLASA
Rio de Janeiro	1973	21	12.330.186	Governo do Estado/Câmara Metropolitana	Em fase conclusiva	03 anos	CÂMARA METROPOLITANA e CONSÓRCIO (Quanta Consult./Jaime Lerner e Associados)
Goiânia	1999	20	2.458.504	Governo do Estado/ SECIMA e CODEMETRO	Em fase conclusiva	03 anos	CODEMETRO E UFG
Salvador	1973	13	4.015.205	Entidade Metropolitana/EMRMS	A iniciar/ aguardando Resolução do Processo Licitatório.	A iniciar	Governo do Estado/SEDUR, EMRMS e Empresa a ser contratada

Fonte: EMRMS (2017).

É importante ressaltar que, no ano de 2016, ocorreu efetivo o fortalecimento da EMRMS, iniciado em dezembro de 2015, com a primeira reunião do seu Colegiado Metropolitano, envolvendo o governador e os prefeitos dos municípios pertencentes à região, tendo como encaminhamento principal a definição de elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da RMS e a indicação dos representantes dos municípios e do governo do estado no Comitê Técnico.

Para subsidiar o planejamento metropolitano, a Sedur iniciou, em 2016, a elaboração do documento *Visão da RMS e a construção das macrodiretrizes metropolitanas*. Para tanto, foram discutidas temáticas específicas: Planejamento e Gestão; Mobilidade na RMS – Situação Atual e Desafios; Habitação na RMS – Política e Estoque de Terras, e Sistema Viário Oeste⁷ e suas Interfaces com a RMS. No mesmo ano, a equipe técnica da Sedur participou de diversos seminários, em nível nacional, possibilitando a troca de experiências com outras regiões metropolitanas do país. O estado da Bahia, juntamente com São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais, vinha destacando-se no avanço deste processo (Figura 5)

7 O Projeto do Sistema Viário Oeste pretende integrar regiões menos desenvolvidas à metrópole baiana, buscando promover o desenvolvimento socioeconômico dessas regiões. O SVO é um investimento de infraestrutura logística rodoviária, que compreende a requalificação e a duplicação de rodovias, a construção de uma ponte, ligando a Ilha de Itaparica a Salvador, e a ampliação da Ponte do Funil, adequação da atual rodovia que atravessa a Ilha, no seu trecho urbanizado, como via urbana (BAHIA, 2010).

Também é fundamental destacar a participação da Conder e do Sistema de Informações Geográficas Urbanas do Estado da Bahia (Informs) na elaboração dos trabalhos preparatórios para a construção do PDUI. O Informs colaborou de forma ativa no que se refere aos itens de sua reconhecida expertise – orientações metodológicas no que tange à Infraestrutura de Dados Espaciais da RMS (cartografias de referência, temática e cadastral); no Sistema de Acompanhamento e Controle no que diz respeito ao Portal de Informações WEB e ao Sistema de Informações Geográficas (SIG); na forma de apresentação dos produtos cartográficos e da equipe técnica especializada. Nesse contexto foi firmado um Acordo de Cooperação Técnica Sedur/Conder para definir ações cooperadas na montagem do Sistema de Informações Metropolitanas da RMS. A iniciativa constituiu-se num avanço metodológico e conceitual para o planejamento metropolitano com o uso de novas ferramentas e a construção de indicadores que permitem avaliar e monitorar a elaboração e a implementação futura do Plano Integrado.

O desafio do planejamento na RMS

De modo a enfrentar o grande desafio que é o planejamento metropolitano da RMS, dadas as características dessa região e a própria tendência das unidades que a compõem de realizar planejamento sem a proposta de integração com as demais, desde 2016 está sendo construída uma rede institucional e de participação social. Esta iniciativa envolve a EMRMS e municípios metropolitanos; as secretarias estaduais afetas ao Desenvolvimento Urbano e ao PDUI; as universidades e outras instâncias de representação da sociedade civil, a exemplo do Grupo de Trabalho Metropolitano vinculado ao Conselho Estadual das Cidades.

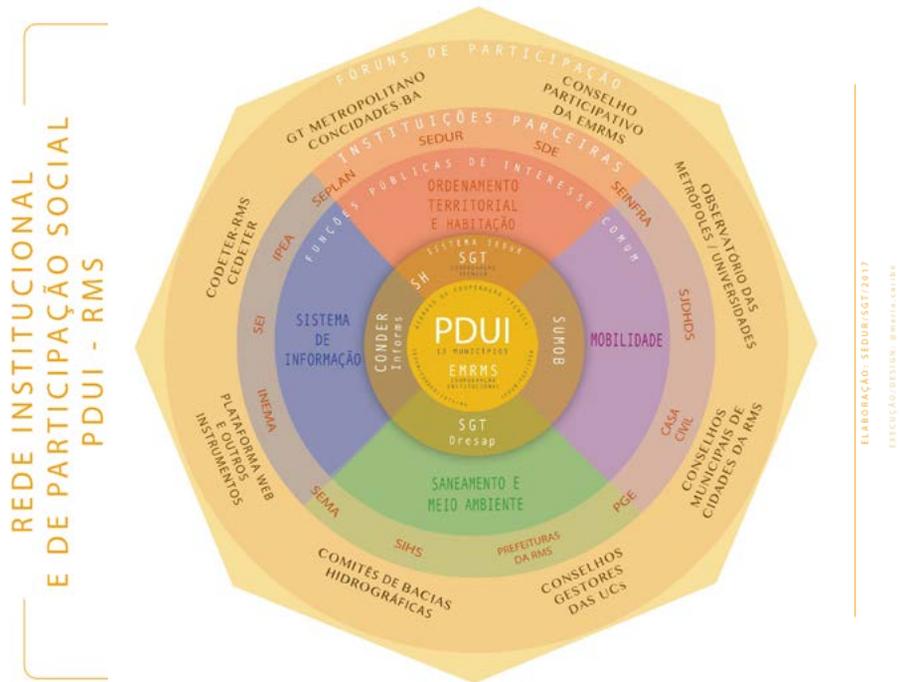
Esta rede reflete a complexidade do trabalho, que exige a elaboração de um Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado para a RMS, aliando a técnica, a articulação entre as instituições afetas ao desenvolvimento urbano e a participação social (Figura 6).

A construção coletiva desse plano, certamente, constitui-se no maior desafio: contemplar os estudos, trabalhos e visões setoriais que vêm sendo construídos ao longo do tempo, tornar possível a articulação da rede institucional proposta (a ser ampliada para outros segmentos) e integrar os diversos instrumentos de participação social voltados para o interesse comum.

Por sua vez, o estímulo provocado pelo Estatuto da Metrópole e a sua recente alteração pela Lei nº 13.683, de 19 de junho de 2018 (BRASIL, 2018), fortalece a necessidade da elaboração e

Também é fundamental destacar a participação da Conder e do Sistema de Informações Geográficas Urbanas do Estado da Bahia (Informs) na elaboração dos trabalhos preparatórios para a construção do PDUI

Figura 6
Rede institucional e de participação social PDUI – RMS



Elaboração: Maria Caribé (2017) - Sedur, SGT e DPLANT.

aprovação do PDUI no âmbito da estrutura de governança interfederativa e adia o prazo final para 31/12/2021, inicialmente com finalização prevista para jan/2018. Essa alteração do Estatuto da Metrôpole traz ainda outros aspectos relevantes quanto à participação do estado e dos municípios na promoção da governança interfederativa (art. 3º § 1º); trata do compartilhamento de responsabilidades e de gestão para a promoção do desenvolvimento urbano integrado (art. 6º inciso II) e reforça a participação de representantes da sociedade civil no processo de planejamento e de tomada de decisão e o compartilhamento de responsabilidades (art. 7º). Todo esse arcabouço indica a urgente necessidade de estruturação do estado através da Sedur e demais secretarias, municípios metropolitanos e sociedade civil organizada e o conseqüente fortalecimento da EMRMS para o enfrentamento da questão metropolitana na Bahia.

CONTROVÉRSIAS POLÍTICAS E JURÍDICAS SOBRE A GOVERNANÇA DA RMS. A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 5155/BA

partido Democratas ingressou com a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5155/BA contra a Lei Complementar nº 41, de 13 de junho de 2014⁸.

A alegação básica é de “[...] chapada violação ao modelo federativo constitucionalmente estabelecido, porquanto prevê indevida intromissão do Estado da Bahia na administração das municipalidades que compõem a Região Metropolitana de Salvador” (BRASIL, 2014).

Os argumentos lançados pelo autor foram inteiramente rechaçados nos autos da mencionada ADI tendo o Advogado Geral da União e o Procurador Geral da República se manifestado pelo não conhecimento da ação e, no mérito, pela improcedência do pedido⁹.

Posteriormente houve pedido de concessão de Medida Cautelar para suspender a eficácia dos artigos 1º e 2º e, por arrastamento, dos artigos 3º ao 25º da Lei Complementar nº 41, de 13 de junho de 2014, do estado da Bahia. A petição do impetrante foi arquivada pelo ministro relator por perda de objeto, por considerar que Medida Cautelar também requerida pelo Ministério Público do Estado da Bahia foi indeferida pela MMª Juíza da 7ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Salvador (BA), em 13 de agosto de 2014, nos autos da Ação Cautelar Inominada nº 0541593-46.2014.8.05.0001 (BRASIL, 2014).

O que se espera é que posições político-ideológicas não sejam sobrepostas ao interesse público primário que clama por uma governança interfederativa voltada para o bem comum¹⁰.

CAMINHOS PARA VENCER OS DESAFIOS EM BUSCA DA CONSOLIDAÇÃO DA ESTRUTURA DE GOVERNANÇA E DO PLANEJAMENTO METROPOLITANO

Oportuno afirmar que a consolidação e a efetividade da governança metropolitana em todo país encontram-se em processo de

O que se espera é que posições político-ideológicas não sejam sobrepostas ao interesse público primário que clama por uma governança interfederativa voltada para o bem comum

8 São *amicí curiae* a Associação Brasileira das Empresas Estaduais de Saneamento; o município de Salvador; os municípios de Camaçari, Dias D'Ávila, Itaparica, Pojuca, Simões Filho e Vera Cruz e a Associação Nacional de Procuradores Municipais. Dos municípios integrantes da RMS, apenas Salvador postula a inconstitucionalidade da lei baiana.

9 O Parecer nº 42.674/2015-AsJConst/SAJ/PGE ostenta a seguinte ementa: Ação Direta de Inconstitucionalidade. Região Metropolitana. Arts. 1º e 2º da Lei Complementar 41/2014, da Bahia. Criação da Entidade Metropolitana de Salvador. Preliminar. Não conhecimento parcial. Ofensa reflexa. Mérito. Ausência de violação à autonomia municipal. Compulsoriedade da participação de municípios em Região Metropolitana (RM). Administração da RM por autarquia intergovernamental. Inexistência de afronta ao princípio da especialidade das autarquias.

10 Os autos da ADI 5155/BA estão conclusos ao seu Eminente Relator, ministro Celso de Mello, para o qual foram distribuídos em 14 de agosto de 2014.

A retomada do planejamento metropolitano, nos moldes instituídos pelo Estatuto da Metrópole, trouxe um novo formato de ação onde o tripé integração dos entes federados, participação social e busca de realização do interesse coletivo são elementos norteadores para a formação de uma consciência metropolitana em detrimento do interesse local

aprendizado. A retomada do planejamento metropolitano, nos moldes instituídos pelo Estatuto da Metrópole, trouxe um novo formato de ação onde o tripé integração dos entes federados, participação social e busca de realização do interesse coletivo são elementos norteadores para a formação de uma consciência metropolitana em detrimento do interesse local. A difícil tarefa de conciliar os diversos níveis passa por uma estrutura de governança fortalecida e atuante.

Considerando-se o formato de atuação da entidade desde a sua criação, é pouco efetiva a discussão de que as dificuldades para o seu funcionamento se relacionam diretamente à mera disputa política. É evidente que o aspecto da conjuntura político/partidária contribui para essa questão, mas não se constitui como aspecto determinante.

Na primeira gestão da entidade (2014/2016), dos 13 municípios pertencentes à RMS, somente Salvador, por iniciativa própria, não participou das discussões. Mesmo com a diversidade do quadro político e independentemente da filiação partidária de cada gestor municipal, os trabalhos foram realizados com a participação de todos os representantes. Especificamente no ano de 2016 foram realizadas oito reuniões no Comitê Técnico e sete reuniões nas Câmaras Temáticas, cujos temas de interesse coletivo, a exemplo das Funções Públicas de Interesse Comum (FPICs), do Programa de Mobilidade Metropolitana, do Sistema de Informações Geográficas da RMS, do Território de Identidade Metropolitano, dos Macrocenários e dos Termos de Referência do PDUI, dentre outros, foram amplamente discutidos. Naquele momento, o foco no interesse comum tomou corpo e os representantes dos municípios compreenderam a importância da discussão em busca de soluções conjuntas para os problemas que afetam a área metropolitana (registros em atas de reuniões da EMRMS em 2016).

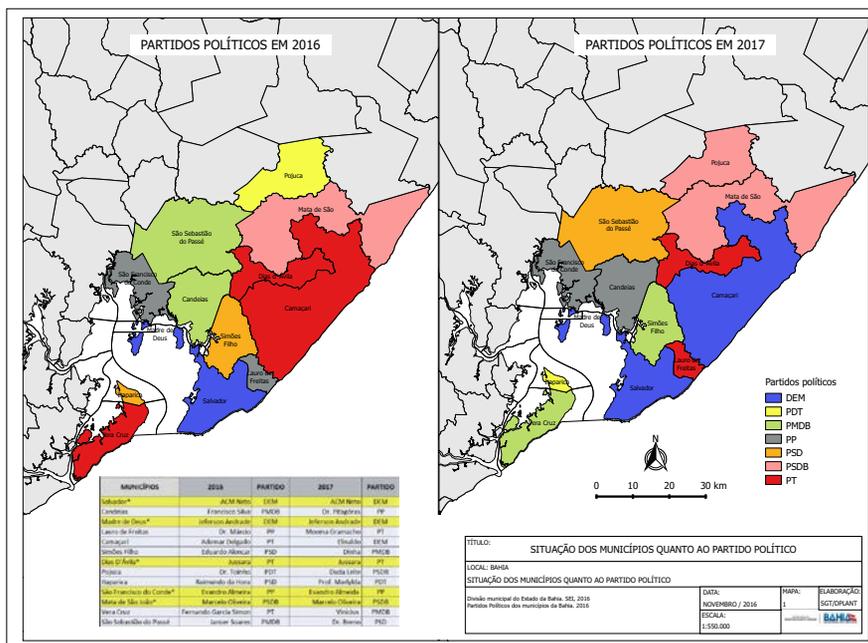
Os trabalhos em 2016 deixaram um legado importante para as futuras ações de fortalecimento da EMRMS. Junto à PGE foram realizadas a revisão do Regimento Interno e o Edital para chamada pública, com o objetivo de instalação do Conselho Participativo da Entidade, para dar assento às entidades de classe e à sociedade civil organizada.

No início de 2017, com a eleição de novos prefeitos, o quadro político/partidário da RMS pouco se alterou em termos de composição interna da Entidade. Se antes os municípios de oposição ao governo estadual representavam 46% do total – com a presença de seis municípios, mas participação efetiva de cinco deles (Salvador sempre

esteve ausente) –, a nova composição passa a ter sete municípios nessa classificação, ou seja, 54% do total, porém dois deles (Salvador e Camaçari) não indicaram seus representantes nessa composição interna (Figura 7). Portanto, a nova condição majoritária de municípios de oposição não se concretiza como ameaça à estrutura de governança, visto que todas as resoluções deverão ser tomadas em conjunto. O Estatuto da Metrôpole orienta no sentido da inexistência de prevalência entre poderes e/ou entes federativos. No Capítulo III da Governança de RMs e Aglomerações Urbanas, no seu art. 6º, incisos de I ao VII, destacam-se os incisos I – “prevalência do interesse comum sobre o local” e II – “compartilhamento de responsabilidades para promoção do desenvolvimento integrado”.

Ainda no Capítulo III, art. 7º incisos I ao VII, verifica-se o formato que está proposto para a estrutura de governança das RMs (BRASIL, 2015). Nas diretrizes que deverão servir de base para a efetivação das ações integradas, destaca-se o inciso I – “implantação de processo permanente e compartilhado de planejamento e de tomada de decisão quanto ao desenvolvimento urbano e às políticas setoriais afetas às funções públicas de interesse comum”, que vem ao encontro da constatação anteriormente apresentada quanto ao novo formato de ação integrada independente das questões políticas/partidárias.

Figura 7
Quadro político da RMS – 2016/2017



Fonte: EMRMS (2017).

Também é importante lembrar que, nos termos previstos pelo Estatuto da MetrÓpole, participam compulsoriamente os entes da Federação que integram as RMs

Também é importante lembrar que, nos termos previstos pelo Estatuto da MetrÓpole, participam compulsoriamente os entes da Federação que integram as RMs. Portanto, os municípios que estão, até o momento, com questionamentos e/ou ausentes do processo, perdem com isso a oportunidade de discutir no fórum adequado, ou seja, na própria Entidade, as suas questões individuais e/ou setoriais com possibilidades concretas de resolução negociada e aquisição de conhecimento no que concerne à área metropolitana.

Até o momento, a desmobilização ocorrida na Entidade Metropolitana no ano de 2017 justifica-se, não por uma questão político/partidária, mas prioritariamente pela retração do assunto metropolitano no estado, principalmente no âmbito da Sedur, órgão responsável, provisoriamente, pelas ações executivas da Entidade. Apenas duas reuniões foram realizadas em 2017, sendo uma do Comitê Técnico, quando seus membros tomaram posse, e outra das Câmaras Técnicas, para instalação do programa de trabalho. Além disso, esse processo de instalação e consolidação vem sofrendo seguidas interrupções por falta de entendimento de parte dos gestores quanto à importância dessa instância no planejamento e na gestão metropolitana.

É possível afirmar que a descontinuidade administrativa, com a alternância de nomes para o cargo máximo da Pasta (três secretários em um só ano) – sendo que este gestor acumula a função de secretário-geral da Entidade e exerce o papel de articulador entre a instância política (Colegiado Metropolitano) e as instâncias técnica e de participação social (Comitê Técnico e o Conselho Participativo) –, contribuiu muito para a desestruturação atualmente enfrentada. É sabido que essa alternância traz malefícios aos trabalhos, principalmente àqueles que necessitam de tempo para compreensão e consolidação. A retomada desse processo é urgente.

O Estado exerce um papel fundamental na instalação e consolidação da estrutura de governança metropolitana. Seu papel de apoiador, articulador e fomentador é essencial, principalmente no que se refere à disponibilidade de recursos humanos e financeiros necessários ao funcionamento da sua estrutura executiva. Em todas as RMs brasileiras que já possuem uma estrutura de governança instalada, os estados participam de forma efetiva desde a criação até a manutenção da estrutura básica de execução. Sem essa base institucional, fica quase impossível se obter resultado positivo. Por sua vez, observando-se o tempo de existência da EMRMS criada em junho de 2014, ou seja há apenas quatro anos, verifica-se a insuficiência de tempo para a sua consolidação, ainda mais que o processo sofreu intercorrências significativas que afetaram o seu funcionamento de modo geral.

Entende-se que, superadas as questões judiciais, o Estado retome seu papel de fomentador da estrutura de governança, e a Entidade apresente resultados significativos na resolução de questões que envolvam as funções públicas de interesse comum. Certamente os municípios que hoje desacreditam na estrutura de governança irão se incorporar em busca de alternativas e soluções colegiadas em prol do interesse metropolitano, visto que o isolamento parece ser o pior caminho.

Nesse contexto, a elaboração do PDUI pode se constituir no instrumento de construção das novas estratégias para a RMS, trazendo para o planejamento territorial metropolitano as diretrizes do seu desenvolvimento para os próximos 30 anos e a consolidação efetiva da estrutura de governança metropolitana. Em um cenário de incertezas e transformações, a alternativa é buscar uma proposta que contemple as contradições e a visão de futuro do território metropolitano para o século XXI.

REFERÊNCIAS

BAHIA. Constituição (1989). *Constituição do Estado da Bahia*. Salvador: Assembleia Legislativa do Estado da Bahia, 1989.

BAHIA. Decreto Estadual nº 16.786, de 14 de junho de 2016. Aprova o Regimento da Secretaria de Desenvolvimento Urbano - SEDUR. *Diário Oficial [do] Estado da Bahia*, Salvador, n. 21.954, 15 jun. 2016.

_____. Decreto Estadual nº 15.244, de 10 de julho de 2014. Aprova o regimento Interno Provisório da Entidade Metropolitana da Região Metropolitana de Salvador - Anexo Único. *Diário Oficial [do] Estado da Bahia*, Salvador, 10 jul. 2014a.

_____. Decreto Estadual nº 7.543, de 09 de março de 1999. Homologa a Resolução nº 02/99 do Conselho de Administração da Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia - CONDER. *Diário Oficial [do] Estado da Bahia*, Salvador, 9 mar. 1999.

BAHIA. Lei nº 11.172, de 01 de dezembro de 2008. Institui princípios e diretrizes da política estadual de saneamento básico, disciplina o convênio de cooperação entre entes federados para autorizar a gestão associada de serviços públicos de saneamento básico e dá outras providências. *Diário Oficial [do] Estado da Bahia*, Salvador, n. 19.863, 2 dez. 2008.

_____. Lei nº 11.361, de 20 de janeiro de 2009. Reorganiza a Secretaria de Desenvolvimento Urbano - SEDUR, altera a finalidade da Companhia de

A elaboração do PDUI pode se constituir no instrumento de construção das novas estratégias para a RMS, trazendo para o planejamento territorial metropolitano as diretrizes do seu desenvolvimento para os próximos 30 anos e a consolidação efetiva da estrutura de governança metropolitana

Desenvolvimento Urbano do estado da Bahia - CONDER e dá outras providências. *Diário Oficial [do] Estado da Bahia*, Salvador, 20 jan. 2009.

BAHIA. Lei nº 12.602, de 29 de novembro de 2012. Dispõe sobre a criação da Agência Reguladora de Saneamento Básico do Estado da Bahia - AGERSA, autarquia sob regime especial, e dá outras providências. *Diário Oficial [do] Estado da Bahia*, Salvador, n. 21.008, 30 nov. 2012.

_____. Lei Complementar nº 41, de 13 de junho de 2014. Cria a Entidade Metropolitana da Região Metropolitana de Salvador, dispendo sobre sua estrutura de governança e sobre o sistema de planejamento metropolitano, institui o Fundo de Mobilidade e de Modicidade Tarifária do Transporte Coletivo da Região Metropolitana de Salvador - FMTC-RMS, atende ao art. 13 da Lei Federal nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007, no âmbito da Região Metropolitana de Salvador, autoriza a instituição do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano da Região Metropolitana de Salvador - FRMS, e dá outras providências. *Diário Oficial [do] Estado da Bahia*, Salvador, n. 21.450, 14 jun. 2014b.

_____. Lei nº 13.204, de 11 de dezembro de 2014. Modifica a estrutura organizacional da administração pública do Poder Executivo estadual e dá outras providências. *Diário Oficial [do] Estado da Bahia*, Salvador, 11 dez. 2014c.

BAHIA. Secretaria de Desenvolvimento do Estado da Bahia. *Cenário atual da Região Metropolitana de Salvador*. Salvador: SEDUR, 2015.

_____. *Estudo da rede urbana da Bahia*. Salvador: Salvador: SEDUR, 2011.

BRASIL. Constituição (1937). Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 10 de novembro de 1937. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Rio de Janeiro, 10 nov. 1937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm>. Acesso em: 20 jun. 2018.

_____. Constituição (1946). Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 15 de outubro de 1946. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 16, 15 out. 1946. Seção 1, p. 237-276. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD15OUT1946.pdf#page=1>>. Acesso em: 18 jan. 2017.

_____. Constituição (1967). Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 24 jan. 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em: 20 jan. 2017.

_____. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 5 out. 1988.

BRASIL. Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973. Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 11 jun. 1973. Seção 1, p. 5585.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, nº 133, 11 jul. 2001. Seção 1.

_____. 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. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 8 jan. 2007.

_____. Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 13 jan. 2015.

_____. Lei nº 13.683, de 19 de junho de 2018. Altera as Leis nºs 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole), e 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 20 jun. 2018. Seção 1, p. 3. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2018/lei-13683-19-junho-2018-786869-publicacaooriginal-155870-pl.html>>. Acesso em: 18 jun. 2017

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade nº 1842/RJ – Distrito Federal. Relator: Luiz Fux. *Pesquisa de Jurisprudência*, Acórdãos, 06 mar. 2013a. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/24807539/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-1842-rj-stf>>. Acesso em: 15 jul. 2017.

_____. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº ADI 2077 BA. Julgamento 6 de março de 2013. Relator: Ministro Ilmar Galvão. *Diário [da] Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 6 mar. 2013b. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/25342732/medida-cautelar-na-acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-2077-ba-stf>>. Acesso em: 23 jul. 2017.

_____. Ação direta de Inconstitucionalidade nº 5155/DF. Julgamento 15 de outubro de 2014. Relator: Ministro Celso de Melo. *Diário [da] Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 15 out. 2014. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/25297519/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-5155-df-stf>>. Acesso em: 13 jun. 2017.

CASTELLO BRANCO, Maria Luisa G.; PEREIRA, Rafael Henrique Moraes; NADALIN, Vanessa Gapriotti. *Rediscutindo a delimitação das regiões metropolitanas no Brasil: um exercício a partir dos critérios da década de 1970*. Rio de Janeiro: IPEA, 2013. (Texto para discussão, 1860). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1860.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2017.

CENSO DEMOGRÁFICO 2010. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/>>. Acesso em: 20 mar. 2017.

COSTA, Marco Aurélio; PANTOJA, Igor; MARGUTI, Bárbara Oliveira (Org.). *Relatos e estudos de caso da gestão metropolitana no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 2014. 362 p. (Série Rede Ipea. Projeto Governança Metropolitana no Brasil, v. 3).

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Relatório de pesquisa: caracterização e quadros de análise comparativa da governança metropolitana no Brasil: análise comparativa das funções públicas de interesse comum (Componente 2)*. Rio de Janeiro: IPEA, 2015. (Governança Metropolitana no Brasil).

MARGUTI, Bárbara Oliveira; COSTA, Marco Aurélio; FAVARÃO, Cesar Buno. *Brasil metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrôpole*. Brasília: IPEA, 2018. (Série Rede Ipea. Projeto Governança Metropolitana no Brasil, v. 4).

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO; INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Atlas do desenvolvimento humano nas regiões metropolitanas brasileiras*. Brasília: PNUD, 2013. Disponível em: <<http://atlasbrasil.org.br/2013/>>. Acesso em: 13 mar. 2017.

RIO DE JANEIRO. Lei Complementar nº 87, de 16 de dezembro de 1997. Dispõe sobre a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, sua composição, organização e gestão, e sobre a Microrregião dos Lagos, define as funções públicas e serviços de interesse comum e dá outras providências. *Diário Oficial [do] Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, 16 dez. 1997a.

_____. Lei nº 2869, de 18 de dezembro de 1997. Dispõe sobre o regime de prestação do serviço público de transporte ferroviário e metroviário de passageiros no estado do Rio de Janeiro, e sobre o serviço público de saneamento básico no estado do Rio de Janeiro, e dá outras providências. *Diário Oficial [do] Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, 18 jan. 1997b.

RODRIGUES, Maria Angélica. Adequação dos arranjos institucionais antecedentes ao Estatuto da Metrôpole: entraves no meio do caminho. Composição política ou decisão judicial? Os procuradores na prevenção e resolução de conflitos. *Revista Brasileira de Advocacia Pública*, Belo Horizonte, v. 2, n. 3, jul./dez. 2016,

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann (Org.). *Os planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011.



Resumo

A discussão da questão urbana passa pelo entendimento de que há uma inegável relação entre o capitalismo e a estrutura, as formas e os conteúdos da cidade. Entende-se, pois, que, à medida que esse sistema avança e se reformula, ela é modificada para responder a suas necessidades. Porém, para que isso ocorra de forma mais contundente, é necessária a anuência do Estado, ente essencial para viabilizar a reprodução social. Com essa perspectiva, analisam-se as alterações espaciais observadas em Lauro de Freitas, município da Região Metropolitana de Salvador (RMS), em dois contextos- um marcado pela expansão da industrialização nessa região e outro em que o mercado imobiliário assume papel fundamental na sua reestruturação. Essa reflexão, referenciada principalmente nos estudos de Henri Lefebvre e no seu conceito de produção do espaço, aponta para que, a partir desses processos, se produza nessa cidade uma intensa fragmentação relacionada, principalmente, às práticas de autosegregação, e para as possibilidades de o Estado, via planejamento, interferir nessa tendência.

Palavras-chave: Produção do espaço. Capitalismo. Cidade. Região Metropolitana de Salvador. Lauro de Freitas.

Abstract

The urban question goes through the understanding that there is an undeniable relation between capitalism and the structures of the city, shapes and content. Therefore, it's understood that as this system evolves, the city is modified in order to answer its needs. However, in order for that to be permanent, State's approval is necessary, since it is essential to make social reproduction feasible. Based upon this perspective, this paper analyzes space variations that were observed in Lauro de Freitas, a city that is part of Salvador's Metropolitan region, taken on two different contexts - one being marked by industrial expansion in this region and the other is one which the real state market played a fundamental role in the city's restructuring. This reflexion, mainly referenced in Henri Lefebvre's writing and his space production concept, points that, beginning with those processes, in this city an intense fragmentation is produced, which is related, mainly, to self segregation practices and state possibilities, by planing, to interfere in this tendence.

Keywords: Space production. Capitalism. City. Salvador's Metropolitan Region. Lauro de Freitas.

Produção do espaço, capitalismo e as transformações de um município da Região Metropolitana de Salvador

PATRICIA CHAME DIAS

Doutora e mestre em Geografia pela
Universidade Federal da Bahia (UFBA).

Servidora pública da Secretaria de
Planejamento do Estado da Bahia (Seplan)
e integrante do Grupo Espaço Livre de
Pesquisa e Ação e da Rede de Cidades
Médias e Pequenas da Bahia (Rede CMP).
patricia.dias@seplan.ba.gov.br

A interpretação mais comum da palavra produção remete à fabricação de objetos, a uma quantidade de coisas acumuladas ou àquilo que resulta do trabalho. Todavia, acompanhando as teses marxistas, tem-se um entendimento bem mais complexo do termo. Em princípio, compreende-se que as causas últimas de todas as transformações sociais e políticas não decorrem dos desejos ou das intencionalidades dos homens, mas das alterações nos modos de produção e de troca. Subentende-se, assim, que “[...] quando se fala em produção, sempre se está falando de um estágio de produção de desenvolvimento social – da produção de indivíduos sociais” (MARX, 2011, p. 41). Cada modo de produção, assim, corresponde a uma sociedade ou a uma forma específica de os homens se relacionarem e construírem sua existência, portanto, sua modificação implica rearranjos na estrutura social. E por quê? Porque o homem, enquanto realiza a produção, está, simultaneamente, criando objetos e estabelecendo relações com os demais. É a partir disso que constrói ideias sobre si e sobre o mundo e com ele interage (MARX; ENGELS, 2001).

Desse modo, a relação entre a cidade (espaço) e a sociedade pode ser entendida por meio da articulação de três planos da realidade: o econômico, o político, e o social

Lefebvre (2013, 2006) retoma as ideias de Marx e ensina que há duas possibilidades de interpretar a expressão produção. Uma, que é mais limitada e comum, a associa à fabricação dos produtos e à elaboração material de coisas. Outra, com escopo mais amplo, concebe produção-como um processo que, além da confecção de bens, resultana criação de obras e na realização da vida nos seus múltiplos aspectos.

Por tal perspectiva, o espaço é entendido como um produto consumado pelo e para o funcionamento da sociedade. Assim, nele se inscrevem e acumulam os resultados dos processos decorrentes do viver e da realização da sociedade. Ao mesmo tempo, como uma dimensão real e concreta da existência humana, consiste em condição para a produção (material) e reprodução (social). Como diz Lefebvre (2013, p. 57), “*Si el espacio (social) interviene en el modo de producción, a la vez efecto, causa y razón, cambia con dicho modo de producción. Es fácil de comprender: cambia con las ‘sociedades’ [...]*”¹. Noutras palavras, é no espaço –entendido como produto da prática social – que se encontram os requisitos que viabilizam as relações de produção e de reprodução. No capitalismo, sistema hegemônico, tais relações são orientadas pela divisão e a organização do trabalho e pela imprescindibilidade da recomposição da força de trabalho e da manutenção das relações sociais de produção.

Nessas circunstâncias, sem perder o valor de uso, o espaço cumpre mais um duplo papel: o de meio de produção e o de mercadoria. É, pois, uma das condições que viabilizam a realização da mercadoria – onde se encontram as estruturas e valores necessários a tal processo – e, concomitantemente, é uma mercadoria – algo que pode ser usado, comercializado e consumido. E, na medida em que a classe dominante atribui-lhe significações e controla quem e como se usa cada uma de suas frações, é também um meio de controle social, expressa poder e dominação. Essa determinação mais geral não significa, entretanto, a impossibilidade de rupturas. Ao contrário, justamente por ser próprio ao capitalismo e expressar contradições, permite a emergência de práticas novas, pautadas pelo movimento de realização da vida, no acontecer cotidiano (LEFEBVRE, 1978).

Desse modo, a relação entre a cidade (espaço) e a sociedade pode ser entendida por meio da articulação de três planos da realidade: o econômico, o político, e o social (CARLOS, 2011, 2001).

Do ponto de vista econômico, tem-se a cidade tratada como meio de realização da produção e de reprodução do capital em suas várias frações. Tomada como meio de acumulação, é transformada, seja para viabilizar a realização do ciclo do capital, seja para comportar a função

1 “Se o espaço (social) intervém no modo de produção, como efeito, causa e razão, muda com dito modo de produção. É fácil compreender: muda com as ‘sociedades’ [...]” (tradução nossa).

de mercadoria. Para tanto, é fragmentada, demarcada, usada de forma restritiva e, sobretudo, privatizada. Evidentemente, a realização dos interesses dos agentes econômicos só se viabiliza pela intrínseca vinculação que estabelece com o Estado (LEFEBVRE, 2013, 2006; HARVEY, 2005a).

É, pois, em acordo com o capital, que o campo político participa da configuração da cidade. Ao planejá-la e organizá-la utilizando critérios 'racionais' ou 'científicos', ao elaborar planos e leis que têm como meta o 'bem comum', o Estado nada mais faz do que materializar interesses gestados na esfera econômica, buscando sobrepô-los à vida social. Afinal, como argumenta Harvey (2005a), ainda que a origem do Estado não esteja atrelada à do capitalismo, dificilmente este sistema existiria sem o poder e as instituições estatais que lhe dão suporte².

No plano social está a cidade produzida pela prática socioespacial, pelos processos de realização da vida e da reprodução social. Trata-se do âmbito no qual acontecem as relações homem-homem e homem-mundo, onde se inserem os atos cotidianos. Desse modo, o espaço não é algo indiferente ou externo aos indivíduos, já que seus conteúdos, sentidos e significados passam a ser decorrentes do modo como é usado. Ele se torna, nesse processo, parte das trajetórias individuais, uma referência de suas histórias. É dessa forma que o espaço é apropriado³ (CARLOS, 2007, 2001).

A análise desses pressupostos ante a observação de processos ocorridos no município de Lauro de Freitas, na Região Metropolitana de Salvador (RMS), onde se situa a capital da Bahia, incitou a realização deste texto⁴. Verificando-se os acontecimentos no município em foco, pôde-se notar contínuas alterações em sua estrutura⁵ socioespacial, algo firmemente articulado ao modo de avanço da reprodução capitalista nessa região. Num primeiro contexto, dos anos 1960 aos 1990, aproximadamente, houve uma lenta (ainda que progressiva) mudança, que não rompeu de modo radical com a antiga lógica de uso do espaço. A partir do final dessa úl-

Ainda que a origem do Estado não esteja atrelada à do capitalismo, dificilmente este sistema existiria sem o poder e as instituições estatais que lhe dão suporte

2 Para Harvey (2005a), nem sempre o Estado é passivo ou submisso em relação ao capital, tampouco o é ante a luta de classes, o que faz com que, por vezes, faça concessões, benefícios e garantias aos trabalhadores. Entretanto, mesmo que esse movimento, ao fim e ao cabo, resulte em políticas voltadas aos dominados, como a organização do consumo ou a de produção de moradia aos trabalhadores, suas intervenções findam por repercutir em benefícios ideológicos ou econômicos aos segmentos dominantes.

3 A respeito da noção de apropriação do espaço ver, por exemplo, os escritos de Carlos (2011, 2007) e Lefebvre (2013).

4 O conteúdo deste texto foi extraído quase que integralmente de um dos capítulos da tese da autora (citada nas referências). No entanto, para atender às finalidades aqui propostas, foram feitas adaptações e inserções de reflexões que não constam no trabalho de doutoramento.

5 Em relação aos termos estrutura, estruturação e reestruturação, acompanha-se a proposição de Sposito (2004), para quem o termo estrutura não se refere simplesmente à disposição das coisas e usos do espaço, compreendendo a “[...] forma como se encontram dispostos e se articulam os usos do solo, num dado momento do processo de estruturação dos espaços da cidade. Em outras palavras, essa noção aplica-se muito bem para exprimir como está organizada a cidade” (SPOSITO, 2004, p. 311).

Num primeiro momento trata-se das implicações do processo de industrialização da RMS no que tange à estruturação do espaço, observando-se as transformações urbanas da capital e suas consequências em Lauro de Freitas

tima década, ocorreu uma exacerbação na substituição de formas e de funções que resultou na sua fragmentação e na alteração da relação que esse município estabelece com os demais de sua região.

A discussão que se propõe aqui é exatamente a de entender esses momentos da história, considerando os modos como o capitalismo expandiu-se na RMS e suas expressões espaciais, tema essencial para o debate sobre a dinâmica dessa região metropolitana e mesmo sobre a questão urbana. Para tanto, tendo como referência principal os escritos de Henri Lefebvre, seguem-se a esta introdução duas seções: a primeira trata das consequências, em Lauro de Freitas, dos movimentos do capitalismo na RMS; em seguida, análises são estabelecidas acerca de questões referentes ao papel e às possibilidades do planejamento governamental nesse processo.

MOVIMENTOS DO CAPITALISMO NA RMS E A PRODUÇÃO DO ESPAÇO EM LAURO DE FREITAS

Neste ponto do trabalho, a preocupação é assinalar – observando-se fundamentalmente os planos econômico e político a que se refere Carlos (2001, 2007, 2011) – as mudanças no modo de realização da reprodução capitalista e suas repercussões em Lauro de Freitas.

Num primeiro momento trata-se das implicações do processo de industrialização da RMS no que tange à estruturação do espaço, observando-se as transformações urbanas da capital e suas consequências em Lauro de Freitas. Na sequência, aborda-se a relação entre a expansão do capital imobiliário e a fragmentação socioespacial.

Expansão do capitalismo industrial e a cidade-dormitório

Em meados do século XX, Lauro de Freitas, ou melhor, o distrito de Ipitanga, que pertencia a Salvador, pouco participava da dinâmica ensejada pela capital. Compunha um dos seus eixos periféricos, o do setor costeiro, que se iniciava em Amaralina e seguia até o Rio Joanes. Carvalho (1961) o apresenta como dividido em duas partes com caracteres bem distintos. A primeira, entre Amaralina e Itapuã, era o lugar de lazer dos mais abastados de Salvador, onde havia uma sequência ininterrupta de loteamentos e alguns clubes e boates. Assim, ainda que faltassem serviços básicos e se dependesse do automóvel para qualquer deslocamento, era uma área valorizada do ponto de vista comercial. A segunda estava entre Itapuã e o Rio Joanes, passando pelo aeroporto. Predominavam aí pequenos e esparsos agrupamentos de poucas e modestas moradias. Havia também algumas casas de veraneio, chácaras, granjas, olarias e hortas simples, e poucas propriedades voltadas ao plantio comercial de

coco e de hortaliças. Era uma área de baixíssimo valor comercial, na qual se encontravam apenas duas e reduzidas aglomerações urbanas e moradores pobres (CARVALHO, 1961; COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO METROPOLITANA DE SALVADOR, 1977, 1981).

Nesse mesmo contexto, em Salvador e na Bahia em geral, experimentava-se o período que ficou conhecido como o do “enigma baiano”, quando se evidenciava o declínio do modelo econômico prevalecente no estado, a agroindústria voltada à exportação, *vis-à-vis* industrialização do Sudeste, iniciada nos anos 1930. Com isso, o estado perdeu relevância da na composição da riqueza nacional e, conseqüentemente, no cenário político, o que estimulou amplos debates entre intelectuais e dirigentes estaduais no sentido de entender e propor soluções a essa situação. Essas análises, ainda que apresentassem variações, destacaram a industrialização como uma das principais estratégias para reerguer a economia do estado (MARIANI, 1977; AGUIAR, 1958; ALMEIDA, 2012). Nesse ínterim, no final dos anos 1940, descobriram-se as primeiras jazidas de petróleo do país, exatamente no entorno de Salvador.

Como é sabido, favorecidas por este último fato e por articulações realizadas por políticos e empresários baianos (que resultaram em investimentos e incentivos de federais), as indústrias foram efetivamente trazidas à Bahia, o que implicou profundas mudanças na sua dinâmica econômica, social e espacial. Não se trata aqui de discorrer sobre esse processo, algo já realizado por pesquisadores de diferentes vertentes teóricas, mas de indicar que, sob a égide do regime autoritário militar, instaurado em 1964, e estimulado por políticas públicas patrocinadas, principalmente, pela Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), na então área metropolitana de Salvador, foram instalados o Centro Industrial de Aratu (CIA), em Candeias e Simões Filho, e o Complexo Petroquímico de Camaçari (Copec), nesse município, entre as décadas de 1960 e 1970. Em consequência, ocorreu a reformulação dos papéis das unidades componentes da região capitaneada por Salvador, bem como a alteração de sua posição no sistema urbano nacional e na divisão regional do trabalho (SANTOS, 2013; SILVA; SILVA, 1989; FARIA, 1980).

De fato, o acelerado crescimento industrial impulsionou a economia e a reorganização urbana da capital baiana. Os movimentos que aconteceram nessa cidade e nos polos industriais de municípios vizinhos repercutiram na criação de eixos de expansão metropolitana e na ampliação dos papéis de Salvador. Assim, além de se manter como centro regional de caráter comercial e de serviços e “[...] elo entre o mundo subdesenvolvido [...] e o desenvolvido”, ela assumiu a condição de cidade industrial (ainda que a grande indústria estivesse longe dela), “[...] constituindo-se em um dinâmico centro de negócios bastante vinculado aos interesses da economia brasileira” (SILVA; SILVA, 1989, p. 244).

De fato, o acelerado crescimento industrial impulsionou a economia e a reorganização urbana da capital baiana. Os movimentos que aconteceram nessa cidade e nos polos industriais de municípios vizinhos repercutiram na criação de eixos de expansão metropolitana e na ampliação dos papéis de Salvador

Para tanto, por um lado, o capital industrial (representado pelas indústrias no CIA e no Copec) e o imobiliário (atinente aos proprietários de terrenos e promotores imobiliários) atuaram firmemente no processo de expansão e ocupação da cidade

Entretanto, enquanto Salvador permanecia como uma metrópole pobre, a 'tardia' industrialização baiana e assentava numa base urbana precária (FARIA, 1980) que, estruturada ao longo dos séculos, precisava ser rapidamente adaptada. É por isso que, a partir dos anos 1960, a estrutura da RMS foi esgarçada com vistas a promover sua articulação, permitindo assim o funcionamento da indústria, seja para a produção em si, seja para atender à demanda da massa de funcionários (ARAÚJO, 2010).

Para tanto, por um lado, o capital industrial (representado pelas indústrias no CIA e no Copec) e o imobiliário (atinente aos proprietários de terrenos e promotores imobiliários) atuaram firmemente no processo de expansão e ocupação da cidade. A prefeitura, por outro, os favoreceu por meio da criação de instituições de planejamento e de leis e códigos de urbanismo, que definiram a propriedade e uso do solo, por meio da disseminação de obras pela cidade – entre as quais, destaque-se, as de implantação das avenidas de valeque, rasgando o tecido urbano, expulsaram os pobres que lá moravam e produziam –, e da abertura de vetores de expansão urbana (em direção ao norte da capital). Carvalho e Pereira (2014, p. 112) explicam que:

[...] a Prefeitura de Salvador, que detinha a maioria das terras do município, passou sua propriedade para (muito poucas) mãos privadas, transferiu órgãos públicos das áreas centrais, extirpou do tecido urbano mais valorizado um conjunto significativo da população pobre (levando seus moradores a periferias mais distantes e desvalorizadas) e tomou outras iniciativas que, juntamente com o capital imobiliário, redirecionaram a expansão da cidade e seus padrões de ocupação.

É possível afirmar, enfim, que durante a pré-metropolização soteropolitana produziu-se uma modernização excludente. E, como ressaltam diferentes autores, entre 1960 e 1990, tendo o planejamento urbano como crucial ponto de apoio, firmaram-se a metropolização e a reestruturação soteropolitana (FRANCO, 2008; ARAÚJO, 2010; SANTOS, 2013). Além disso, no que reporta à produção de novos centros e centralidades, bem como na definição do vetor espacial para o qual os investimentos deveriam seguir, algumas medidas estatais foram cruciais para encaminhar a área de expansão da maior cidade baiana no sentido de sua orla norte, até então de ocupação pouco significativa⁶.

6 Entre as medidas que indicam a atuação do poder público nesse processo está a transferência da sede do poder estadual do Centro Antigo para a Avenida Luís Vianna Filho (conhecida como Avenida Paralela), inaugurada em 1971. Foi nessa via, instalada numa área praticamente então desocupada, que em 1972 o Centro Administrativo da Bahia (CAB) começou a funcionar; em 1974, a estação rodoviária também é relocada do Centro para as proximidades dessa Avenida. Em frente a tal equipamento, em 1975, é inaugurado o Shopping Iguatemi (hoje Shopping da Bahia), o primeiro empreendimento desse tipo no estado. Juntos, esses equipamentos colaboraram para criar, num local a ermo, onde existia um areal, o novo centro econômico e político da capital (SANTOS, 2013).

De todo modo, nos anos 1970, no contexto da oficialização da RMS, Salvador era descrita como uma capital dinâmica que comandava um conjunto de municípios de ocupação e economia rarefeitas, com frágil articulação. O fato é que somente no que se referia à indústria podia-se falar num sistema estruturadamente metropolitano. Todos os demais sistemas encontravam-se concentrados em Salvador, denotando que a integração (SOUZA, 1985) entre os municípios, algo típico a um processo de metropolização, somente se iniciava. Em vista disso, foram os fluxos entre os locais de produção e a capital que deram o tom da metropolização soteropolitana, o que, gradativamente, criou poucos e pequenos aglomerados fora da capital. Porém, esses movimentos sempre foram regidos por uma lógica que, em termos estaduais, tinham Salvador como sede.

Como era Lauro de Freitas nessa ocasião? Em 1970, agrupava 10.007 moradores, sendo que 39% deles vivia em meio urbano. Além disso, entre 1960 e 1970, registrou o menor ritmo de crescimento demográfico da RMS, 0,14% ao ano (a.a.) (Tabela 1). Essa pequena população, uma das menores da região, predominantemente composta por pessoas de baixa renda, vivia num município de economia restrita. Ao mesmo tempo, Salvador, com um incremento de mais de 350 mil pessoas, no mesmo período, chegava a mais de 1 milhão de habitantes no último desses anos, configurando um dos núcleos urbanos mais densos do país.

Essas informações indicam que, na ocasião, o Lauro de Freitas pouco observava os reflexos da industrialização que se vinha estabelecendo. Ademais, o perfil de seu Centro Antigo, onde se encontram a Praça da Igreja da Matriz e a sede da prefeitura, e das ruas de seu entorno, nos anos 1960, demonstrava a incipiência de seu urbano. As características e a quantidade de domicílios e vias revelam, além disso, uma região ocupada por indivíduos de baixa renda (Foto 1).

Tabela 1

População, taxa de crescimento e incremento demográfico absoluto – RMS(1) – 1960-1980

Municípios	População			Taxa de crescimento (% a.A.)		Incremento absoluto	
	1960	1970	1980	1960-1970	1970-1980	1960-1970	1970-1980
Camaçari	21.849	33.273	69.783	4,3	7,7	11.424	36.510
Candeias	18.484	34.195	54.081	6,3	4,7	15.711	19.886
Itaparica	7.772	8.391	10.877	0,8	2,6	619	2.486
Lauro de Freitas	9.865	10.007	35.309	0,1	13,4	142	25.302
Salvador	635.917	1.007.195	1.493.685	4,7	4,0	371.278	486.490
São Francisco do Conde	18.455	20.738	17.835	1,2	-1,5	2.283	-2.903
Simões Filho	9.953	22.019	43.578	8,3	7,1	12.066	21.559
Vera Cruz	11.781	12.003	13.743	0,2	1,4	222	1.740
RMS	734.076	1.147.821	1.766.582	4,6	4,4	413.745	618.761

Fonte: IBGE. Censos Demográficos de 1960-1980 (DIAS, 2006).

(1) Municípios da RMS conforme Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973.

De todo modo,
nos anos 1970,
no contexto
da oficiali-
zação da RMS,
Salvador era
descrita como
uma capital
dinâmica que
comandava
um conjunto
de municípios
de ocupação
e economia
rarefeitas,
com frágil
articulação

No início dos anos 1970, a condição da cidade não diferia muito. Algumas ruas estavam pavimentadas e havia iluminação pública, porém, prevaleciam casas de taipa. A paisagem então comum ainda não sugeria uma vinculação com a dinâmica engendrada pela industrialização em curso (Foto 2).

Foto 1

Praça da Matriz – 1960



Fonte: Lauro de Freitas (2010)apud DIAS, 2016).

Foto 2

Aspectos das ruas de acesso à Praia de Ipitanga – Centro de Lauro de Freitas – Início dos anos 1970



Fonte: SUCESSAGEMLF (2015 apud DIAS, 2016).

Todavia, essa situação não tardaria a mudar. Como observa Araújo (2010), até os anos 1970, a escassez da moradia permanecia como um problema grave em Salvador, ainda que o mercado imobiliário investisse firmemente na produção de loteamentos. Além disso, experimentava um processo de transição da morfologia soteropolitana para a metropolitana, com escala de produção espacial ganhando contornos, em termos de tempo e estratégias de realização, tipicamente industriais. Com isso, as inúmeras reformas urbanas em curso estimulam a ocupação da periferia costeira da capital e, logo em seguida, do eixo inaugurado pela Avenida Paralela. Ambos os caminhos 'levavam' a Lauro de Freitas e, portanto, para lá se direcionava parte da população pobre que, tangida de Salvador, buscava outro local para morar.

Esse direcionamento foi fortalecido por alguns aspectos. A semelhança do que se observa em outras regiões metropolitanas do país, nesse município havia terras de baixo custo, grandes propriedades rurais e pouco controle do poder público sobre a ação dos empreendedores. Então, mesmo com uma infraestrutura urbana bastante precária, se tornou uma importante alternativa para a população de baixa renda oriunda da metrópole. Assim, aquele local longínquo, que 'não tinha nada', passou a simbolizar a possibilidade de 'morar no que é seu' (DIAS, 2006). Por isso, em Lauro de Freitas, na década de 1970, foram instalados 43% de todos os loteamentos da RMS (legais ou não) e, em consequência, "[...] uma espécie de corrida pela posse do lote urbano de uma população que já não tem como se fixar em Salvador" (COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO METROPOLITANA DE SALVADOR, 1981, p. 02).

Dessa maneira, com um incremento de cerca de 25 mil pessoas, sobretudo, de baixa renda⁷, a população laurofreitense cresceu à taxa 13,4% a. a., entre 1970 e 1980 (Tabela 1). Nem Camaçari, onde o Copec começara a funcionar, nem Candeias e Simões Filho, com o CIA, alcançaram patamares tão elevados. Mesmo Salvador, com sua potência centralizadora, obteve taxas aquém da registrada em Lauro de Freitas.

Nesse mesmo contexto, outra função, igualmente resultante das lógicas engendradas pela industrialização, é atribuída ao município: a de "área nobre". A elevação dos níveis de renda e a nova de estrutura do mercado de trabalho e das relações sociais que, combinados, ocasionam demandas por serviços diferentes dos existentes no passado, junto à difusão de ideologias sobre formas e possibilidades de perceber e viver a cidade, repercutem no lançamento de importantes em-

Como observa Araújo (2010), até os anos 1970, a escassez da moradia permanecia como um problema grave em Salvador, ainda que o mercado imobiliário investisse firmemente na produção de loteamentos

7 Segundo as estatísticas oficiais, em 1970, 87% da sua população economicamente ativa vinculava-se ao setor informal; 70% dos trabalhadores auferiam até três salários mínimos (o mais baixo nível de renda da região); e 77% das habitações eram típicas de favela. Ao mesmo tempo, 78% do conjunto de seus domicílios foi classificado como próprio, número bem superior ao registrado no total da RMS.

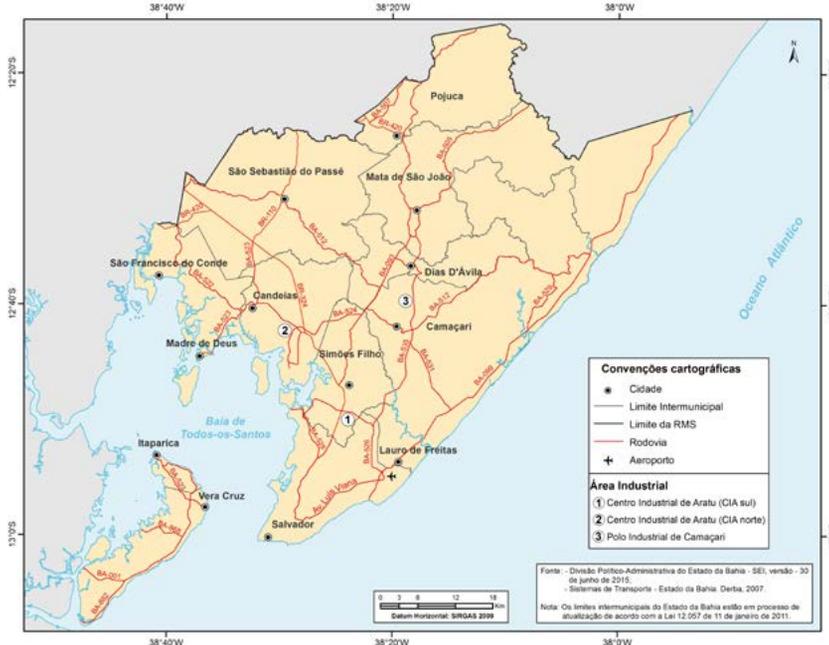
Assim, loteamentos anunciados como sofisticados se fincaram na, então, periferia metropolitana – afinal, Lauro de Freitas permanecia como uma área longínqua e sem infraestrutura adequada

preendimentos residenciais para as classes de renda médias e altas, ainda na década de 1970.

Assim, loteamentos anunciados como sofisticados se fincaram na, então, periferia metropolitana – afinal, Lauro de Freitas permanecia como uma área longínqua e sem infraestrutura adequada. E, para comercializar seus lotes, a estratégia de divulgação incluía apresentá-los como uma alternativa para veraneio. Mas, fundamentalmente, o que se realçava era a possibilidade de fuga da cotidianidade, de ter lazer e moradia num mesmo lugar.

O fato é que, gradativamente, integrantes desses grupos sociais foram atraídos, via publicidade, pelas “qualidades” da orla ao norte da metrópole. Criou-se uma demanda imobiliária artificial que, explicitamente, visava atender os trabalhadores mais qualificados do CIA e do Copec, assim como parcelas dos altos escalões da burocracia estatal baiana (DIAS, 2006). Para o sucesso desse intento foi fundamental a inauguração da BA-099, conhecida como Estrada do Coco, em 1975, que ligava a Avenida Luiz Viana Filho a Itacimirim (na divisa de Camaçari com Mata de São João). Por meio dela, Salvador se articulava a Lauro de Freitas e à orla de Camaçari (Mapa 1), favorecendo o uso dessas áreas para fins variados, tornando-a funcional aos interesses do capital imobiliário.

Mapa 1
Principais vias de circulação e polos industriais – RMS – 2015



Pela própria pressão resultante da ampliação demográfica, pouco a pouco, em Lauro de Freitas se ampliava a oferta de equipamentos comerciais e de serviços públicos. Todavia, ainda não constituía um mercado de trabalho capaz de absorver parte significativa de seus habitantes. Sua estrutura produtiva ainda era incipiente, fazendo com que uma parcela expressiva dos moradores permanecesse – como era antes de para lá se mudar – usando o mercado de trabalho e as estruturas de comércio e de serviços da capital (COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO METROPOLITANA DE SALVADOR, 1977).

É nesse contexto que a cidade de Lauro de Freitas vai sendo estruturada, passando a atender à função de cidade-dormitório de diferentes grupos sociais. Num primeiro momento, pode-se associar essa situação às repercussões, na RMS, das alterações estruturais experimentadas pela economia baiana. Porém, do mesmo modo, expressava uma tendência mais geral de alteração no uso do espaço e na morfologia urbana – e dos conteúdos que eles comportavam –, que encaminhava a urbanização metropolitana para fora da metrópole. Ademais, a instalação de empreendimentos residenciais nas periferias repercutia num redimensionamento da relação centro-periferia, evidenciado pela expansão do tecido urbano e pela ampliação das necessidades de deslocamento dentro das áreas urbanas e entre elas (SPOSITO, 1999).

Expansão do capital imobiliário e a fragmentação socioespacial

No início dos anos 2000, Lauro de Freitas em muito se distinguia daquela localidade descrita anteriormente. Não que inexistissem áreas com características rurais ou que o acesso aos serviços, de modo geral, fosse eficiente. Mas, ao lado dos loteamentos populares e das invasões antigas e recentes, via-se a crescente instalação de empreendimentos residenciais voltados para as classes de maior renda, assim como, associado a tal fato, diversificaram-se os equipamentos comerciais e de serviços. Por isso, se manteve elevado seu crescimento demográfico, a ampliação do rol de suas funções e a aquisição de formas e conteúdos indiscutivelmente urbanos. Conurbado com a capital, o município passou a apresentar uma dinâmica integrada e decorrente da existente na metrópole.

Para entender tais processos, é necessário lembrar que a inserção da RMS no projeto de industrialização nacional não atendeu às pretensões da elite intelectual e governamental baiana. Noutros termos, não se constituiu um setor industrial próprio ao estado, diversificado e integrado, capaz de ampliar significativamente o emprego no setor secundário, elevar a renda regional e acelerar a urbanização. Tampouco se eliminou a distância (ainda que a tenha reduzido) de sua economia em relação à dos polos nacionais já consolidados (ALMEIDA, 2006), o

É nesse contexto que a cidade de Lauro de Freitas vai sendo estruturada, passando a atender à função de cidade-dormitório de diferentes grupos sociais

As cidades tornam-se, portanto, base para materialização da acumulação capitalista, sendo planejada, do ponto de vista do Estado e do capital, para atender a seus interesses e estratégias

que fez com que a Bahia permanecesse numa condição periférica em relação ao Centro-Sul do país.

Porém, o setor industrial, ainda avaliado como essencial para alavancar o desenvolvimento, permaneceu como uma das prioridades dos governos e, no final do século XX, novas tentativas foram feitas para incrementá-lo na Bahia. A questão é que, em escala mundial, ocorreram mudanças nas formas de produção e nas de reprodução do capital. Aliás, segundo Harvey (2005b), desde os anos 1970, os avanços da técnica e o aumento do uso das tecnologias na produção conduzem à sobrepujação do fordismo (sem extinguí-lo, obviamente) pela acumulação flexível. Enquanto isso, o capital financeiro assume preponderância no processo de acumulação, e a ideia de livre circulação ou autonomia dos capitais é disseminada. Difunde-se também que as fronteiras entre os estados nacionais, assim como o poder de cada um deles, deveriam ser reduzidas ante as necessidades de fluidez dos capitais e do livre movimento da economia – ainda que, na prática, o Estado seja fundamental para manter a disciplina do trabalho e favorecer os fluxos financeiros. Busca-se, afinal, a flexibilidade geográfica e temporal da acumulação.

Valorizam-se, ademais, como avalia Sennett (2012), o desenvolvimento e a ampliação no uso das tecnologias para a produção, assim como a especialização produtiva e a agilidade das empresas. Tais fatores concorrem para alterações nas relações de trabalho, para a diminuição da participação da mão de obra no processo produtivo, bem como para a separação entre os locais de gestão e de produção, o que enseja a elaboração de novas espacializações da atividade industrial.

Essas condições resultam na necessidade de uma nova estrutura espacial para a produção, e as metrópoles passam a se constituir no local de concentração do poder decisório sobre as esferas políticas, econômicas e financeiras, o que lhes confere conteúdos e papéis articulados aos movimentos globais da sociedade, além de uma estrutura diferenciada (SANTOS, 2013). Em consequência, o espaço urbano em geral é redefinido – os usos do solo, das centralidades e das relações tempo-espaço se modificam. Na contemporaneidade, mais do que em outros contextos, o movimento, o conteúdo e a organização do espaço intraurbano são largamente influenciados por dinâmicas desencadeadas em múltiplas escalas, normalmente regidas pelos interesses de ampliação dos mercados ou do poder político (SPOSITO, 2004).

As cidades tornam-se, portanto, base para materialização da acumulação capitalista, sendo planejada, do ponto de vista do Estado e do capital, para atender a seus interesses e estratégias. Em poucas palavras: tornam-se um (bom) negócio e passam a ser produzidas para funcionar de modo a aumentar a produtividade; são elaboradas como

uma força produtiva, meio de favorecer a reprodução social (SPOSITO, 2004; LEFEBVRE, 2013).

No Brasil, no final dos anos 1980, esses processos socioeconômicos e suas repercussões espaciais começaram a se expressar de modo mais claro. Foi quando ocorreram, por exemplo, a internacionalização da economia e o aumento do uso de tecnologias, eventos viabilizadores de alterações nas estratégias das indústrias no que tange às possibilidades da realização da produção. No entanto, na RMS, seus efeitos se fizeram mais contundentes no início do século XXI, ocasião em que, a partir de ingerências governamentais, foi inaugurado o complexo automobilístico Ford Nordeste, em Camaçari, e se evidenciou um incremento dos complexos químico e petroquímico (PESSOTI; SAMPAIO, 2002 apud CARVALHO; PEREIRA, 2014), eventos que interferiram na estrutura econômica e no mercado de trabalho metropolitano, mas, apesar disso, mostraram incapacidade de alterar a distribuição dos papéis entre os municípios da região, tal como, em décadas passadas, o fizeram o CIA e o Copec.

Ao contrário, reforçaram-se as tendências anteriores: Camaçari e os demais municípios industriais permaneceram como espaço de moradia para os trabalhadores menos escolarizados, bem como para os informais. Enquanto, em Salvador ou na orla de Lauro de Freitas e, numa tendência identificada no início dos 2000, também na de Camaçari, se fixaram os trabalhadores mais bem posicionados na hierarquia daquela indústria, particularmente os que ela trouxe do Sudeste. São Francisco do Conde, Vera Cruz, Itaparica, Madre de Deus e Candeias continuaram com um urbano frágil e como residência daqueles indivíduos inseridos de modo mais precário no mercado de trabalho.

Carvalho e Pereira (2014) destacam que essa situação não significou a inexistência de mudanças nessas cidades. Em todos os municípios metropolitanos ocorreram, entre outros, o crescimento das áreas periurbanas e a edificação de equipamentos de grande impacto como shopping centers e complexos empresariais. Além disso, surgiram novos empreendimentos residenciais com padrões diversificados e inversões imobiliárias destinadas aos grupos de rendas média e alta – basicamente condomínios fechados. Houve ainda a expansão do setor turístico, que, contando com investimentos públicos e privados, progressivamente ganhou força na orla norte da capital. Todo esse movimento, direta ou indiretamente, concorreu para que a RMS somasse mais de 3,5 milhões de habitantes em 2010.

É interessante notar que, nos municípios em que a Estrada do Coco se constituiu como via estruturante, seja para circulação com destino a outras áreas da região, seja para a busca de serviços e produtos, Lauro,

Ao contrário,
reforçaram-se
as tendências
anteriores:
Camaçari e
os demais
municípios
industriais
permaneceram
como espaço de
moradia para os
trabalhadores
menos escola-
rizados, bem
como para os
informais

Os dados demográficos revelam um dos resultados da inequívoca relação entre o que acomete Lauro de Freitas e os interesses do capital comercial e imobiliário que, a partir de Salvador ou de outros locais, atuam de modo a intensificar a fragmentação socioespacial

de Freitas, Camaçari e Mata de São João, juntos, somavam 12,5% dos moradores da região (446.602 habitantes), em 2010 (Tabela 2). Além disso, foram responsáveis por 30,6% do incremento total da RMS, no período 2000-2010.

Sobre Lauro de Freitas, entre 1980 e 2010, sua população teve um acréscimo de 128.140 pessoas e, nesse período, embora suas taxas de crescimento declinassem, eram significativas – o quinto maior ritmo de crescimento demográfico do estado, algo que, indubitavelmente, deveu-se a correntes imigratórias, como denotam as taxas de crescimento vegetativo do estado⁸ e a ampliação sucessiva da participação da população de não naturais do município em relação ao total – 68,5%, em 1991, 71,0%, em 2000, e 75,1%, em 2010 (SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA, 2018a).

Os dados demográficos revelam um dos resultados da inequívoca relação entre o que acomete Lauro de Freitas e os interesses do capital comercial e imobiliário que, a partir de Salvador ou de outros locais, atuam de modo a intensificar a fragmentação socioespacial, algo que resulta da intensificação dos eventos que levam ao parcelamento e à privatização do solo. Em consequência, cada classe social passa a estar situada em diferentes (e, às vezes, distantes) localizações.

Essa propensão já era evidente no início da década de 2000, ocasião em que a cidade estava sendo tomada por condomínios fechados, atraindo migrantes com maiores níveis de renda e de escolaridade⁹. Naquele momento, vale notar, a mercadoria que se apresentava ao consumidor eram casas em condomínios, não mais loteamentos. Eram espaços residenciais fechados, definidos por Sposito e Góes (2013) como empreendimentos residenciais horizontais murados e controlados por sistemas de segurança, comercializados sob o título de condomínio ou de *village*, tendo ou não estatuto legal que o permitisse assim ser nomeado. Portadores de representações de segurança, lazer e status, aspectos que, agregados, remetem à ideia de 'viver bem' e de fuga dos males urbanos, esses tipos de habitação, bastante comuns nas grandes cidades a partir da década de 1970, apresentam uma modulação do modo de

8 De acordo com a Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia, no período 1991-2000, o crescimento vegetativo estimado para os municípios do estado oscilava entre 1,00% a.a. e 1,99% a.a., e, em 2000-2010, esse valor correspondia a 0,96% ao ano.

9 Entre 1980 e 2010, a intensificação na imigração desse segmento social é tão significativa que repercutiu nos dados censitários. Em 2010, comparando-se com as demais unidades da RMS, em Lauro de Freitas estavam o maior rendimento médio do trabalho principal e de todos os trabalhos; o maior rendimento médio entre os que tinham nível superior (CARVALHO; BORGES, 2014), e o mais elevado percentual de pessoas com rendimento acima de 10 salários mínimos (SILVA; SILVA; SILVA, 2014). Para Fernandes e Guimarães (2014), essa situação tem relação com a imigração de trabalhadores das regiões Sul e Sudeste para ocupar os postos mais qualificados das empresas do Copec. Esses, buscando melhores condições de habitação, direcionaram-se em muito aos condomínios implantados nesse município até porque sua localização permitia-lhes acesso à infraestrutura disponível na capital.

Tabela 2

População, taxa de crescimento e incremento demográfico absoluto – RMS(1) – 1980-2010

Municípios	População total					Taxa de crescimento (% a.a.)					Incremento absoluto				
	1980	1991	2000	2010	1980-1991	1991-2000	2000-2010	1980-1991	1991-2000	2000-2010	1980-1991	1991-2000	2000-2010		
Camaçari	69.783	113.639	161.727	242.970	4,5	4,0	4,2	43.856	48.088	81.243					
Candeias	54.081	67.941	76.783	83.158	2,1	1,4	0,8	13.860	8.842	6.375					
Dias D'Ávila	19.395	31.260	45.333	66.440	4,4	4,2	3,9	11.865	14.073	21.107					
Itaparica	10.877	15.055	18.945	20.725	3,0	2,6	0,9	4.178	3.890	1.780					
Lauro de Freitas	35.309	69.270	113.543	163.449	6,3	5,6	3,7	33.961	44.273	49.906					
Madre de Deus	8.296	9.183	12.036	17.376	0,9	3,1	3,7	887	2.853	5.340					
Mata de São João	32.653	30.535	32.568	40.183	-0,6	0,7	2,1	-2.118	2.033	7.615					
Pojuca	16.122	22.485	26.203	33.066	3,1	1,7	2,4	6.363	3.718	6.863					
Salvador	1.493.685	2.075.273	2.443.107	2.675.656	3,0	1,8	0,9	581.588	367.834	232.549					
São Francisco do Conde	17.835	20.238	26.282	33.183	1,2	2,9	2,4	2.403	6.044	6.901					
São Sebastião do Passé	32.317	36.825	39.960	42.153	1,2	0,9	0,5	4.508	3.135	2.193					
Simões Filho	43.578	72.526	94.066	118.047	4,7	2,9	2,3	28.948	21.540	23.981					
Vera Cruz	13.743	22.136	29.750	37.567	4,4	3,3	2,4	8.393	7.614	7.817					
RMS	1.847.674	2.586.366	3.120.303	3.573.973	3,1	2,1	1,4	738.692	533.937	453.670					

Fonte: IBGE. Censos Demográficos de 1980-2010 (SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA, 2014).

(1) Populações e taxas de crescimento RMS foram ajustadas em conformidade com sua composição em 2015.

Evidenciam um processo comum à sociedade de classes na contemporaneidade: a autosegregação, no plano do morar, ou seja, uma segregação voluntária, normalmente realizada pelas classes de maior renda, em determinadas áreas da cidade em espaços privatizados, 'protegidos' e separados do entorno

morar e significam alterações na destinação social do solo e a criação de descontinuidades com o entorno (SABATINI; CÁCERES; CERDÁ, 2004). Evidenciam um processo comum à sociedade de classes na contemporaneidade: a autosegregação, no plano do morar, ou seja, uma segregação voluntária, normalmente realizada pelas classes de maior renda, em determinadas áreas da cidade em espaços privatizados, 'protegidos' e separados do entorno.

O fato é que a autosegregação repercute numa forma de divisão e de uso do espaço que ocasiona a separação das classes sociais. E, nesse sentido, engendra a segregação, é uma consequência da “[...] radicalização e do aprofundamento de múltiplas formas de distinção, de segmentação, de desigualdades e, portanto, de diferenciação, sem que a recíproca seja sempre verdadeira” (SPOSITO; GÓES, 2013, p. 180-181). É, pois, o resultado da ação da “[...] maioria (no sentido político, econômico, cultural e religioso) que decide pela separação total ou relativa da minoria, submetida a essa condição por razões de diferentes ordens e, no caso das cidades latino-americanas, sobretudo pela situação econômica” (SPOSITO; GÓES, 2013, p. 281). Segregação e autosegregação, portanto, são faces de um mesmo processo e relacionam-se às possibilidades de uso do espaço.

Para ilustrar tal expansão, veja-se que, em 2002, em cerca de 8km² da orla do município¹⁰, eram 34 condomínios residenciais legalizados, 62% dos quais implantados entre 1991 e 2002 (DIAS, 2006). Como esse número se ampliou nos anos seguintes, não por acaso, Lauro de Freitas adquiriu a alcunha de 'cidade dos condomínios fechados'. Tais empreendimentos ocuparam, principalmente, antigas e decadentes fazendas e sítios, assim, seus antigos moradores, a maioria de baixa renda, foram expulsos para municípios vizinhos, como ocorreu em Salvador no contexto de sua reestruturação.

Exemplifica tal processo o que se passa no entorno antigo do loteamento sofisticado e atual no bairro Vilas do Atlântico¹¹, onde residem segmentos sociais de renda média e alta. Em um dos seus limites, ao norte desse loteamento, encontra-se o bairro de Buraquinho, onde outrora havia apenas sítios e casas de veraneio e, desde o início dos 2000, é praticamente tomado por condomínios. A maioria deles destinada aos segmentos sociais de elevada renda, sobretudo os situados na Rua Priscila Dutra (na Figura 1, vê-se o nome de alguns deles). Em breve le-

10 Na ocasião, a prefeitura municipal organizava sua gestão por distritos. A orla de Lauro de Freitas comportava dois deles: Atlântico Norte (com 8km²) e Ipitanga (com 3km²). Aqui se apresentam os dados do primeiro deles (DIAS, 2006).

11 Esse bairro tem origem em um loteamento de mesmo nome que, instalado em 1976 e vendido como “a primeira comunidade planejada da Bahia”, atraiu uma parte dos trabalhadores mais qualificados e bem remunerados do Copac, e, pelo perfil de seus moradores, por anos, foi um dos símbolos da “elitização” do município.

É fato que a imigração de indivíduos com elevados níveis de renda para a orla norte da RMS ocasionou certa transposição, da capital para o que era considerado sua periferia, de processos que resultaram na desigualdade quanto à distribuição de estruturas e das classes sociais

Ora, essa forma de uso do espaço ensejou uma ruptura com antigas práticas, posto que, antes destes, as atividades cotidianas aconteciam sem maiores preocupações com a propriedade da terra – até o final da década de 1980, conforme relatos dos antigos residentes, o movimento de ir e vir e as práticas de lazer não eram norteados pela existência de cercas ou muros (DIAS, 2016). Os condomínios residenciais, portanto, ao pulularem em Lauro de Freitas, revelaram o processo de dominação por meio do espaço, algo intrinsecamente relacionado à sociedade de classes.

Assim, se os muros desses empreendimentos estabelecem, para os seus moradores, uma realidade (aparentemente) distinta da existente na cidade, impuseram a privatização do espaço e induziram a segregação dos demais indivíduos, limitando-lhes as possibilidades de usufruir do seu entorno. Com isso, com características próprias em relação a outras cidades, Lauro de Freitas vai sendo estruturada no sentido da homogeneização das formas, dos conteúdos e das práticas, ao tempo em que absorve as problemáticas da urbanização metropolitana, algo que se anuncia quando os moradores de Pitangueiras falam das consequências da chegada desses empreendimentos que representam progresso (já que a pavimentação das ruas, a maior regularidade do abastecimento de água e a coleta de lixo, por exemplo, se efetivam no curso desse processo) e o embelezamento do bairro. Mas, ao mesmo tempo, demarcam o aumento da violência e do custo de vida, problemas de trânsito e a perda das possibilidades de vivenciar o bairro e estabelecer relação com a vizinhança, como se fazia anteriormente (DIAS, 2016).

É fato que a imigração de indivíduos com elevados níveis de renda para a orla norte da RMS ocasionou certa transposição, da capital para o que era considerado sua periferia, de processos que resultaram na desigualdade quanto à distribuição de estruturas e das classes sociais (FRANCO, 2008). Em Lauro de Freitas, isso significou o adensamento demográfico e a ampliação da dinâmica urbana, mas também a produção de uma cidade mais restritiva e onde as diferenças e desigualdades se tornaram evidentes nas práticas sociais.

REFLEXÕES ADICIONAIS

Entende-se que a maneira como foi sendo estruturada a RMS repercutiu em seu fracionamento e na especialização de seus vários municípios, cada qual com um papel preponderante dentro da lógica metropolitana (CARVALHO; PEREIRA, 2014). Nessa conjuntura, à orla da região foi imposta a condição de vetor de expansão do capital imobiliário e, com a construção de empreendimentos que demarcam a autosegregação de determinados grupos sociais, seu espaço tornou-se fragmentado. Produziu-se, conseqüentemente, a separação, por barreiras físicas e sim-

bólicas, das diferentes classes sociais, o que repercutiu no modo como as pessoas passaram a realizar sua prática socioespacial. Desse modo, às custas de um processo de redefinição dos usos do solo pautado nos interesses dominantes, ampliou-se o tecido urbano, diferenciaram-se e intensificaram-se os fluxos no interior de cada uma de suas cidades e no conjunto da região e reforçaram-se as desigualdades sociais e espaciais.

Nesses termos, se é possível verificar que Salvador configura-se uma das mais importantes metrópoles do Brasil, na qual se concentram cerca de 25% da população (em 2010) e 24% do PIB (2015) do estado (SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA, 2018b, 2014), que conta o mais diversificado polo de serviços da Bahia e um dos maiores mercados de trabalho do Nordeste, em outros municípios metropolitanos o perfil bem era distinto. Em Camaçari, São Francisco do Conde, Candeias e Simões Filho, prevalecia o setor industrial e uma estrutura urbana pouco diversificada. Nos demais, a incipiente economia baseava-se no setor público) e contava-se restrita estrutura de serviços (CARVALHO; BORGES, 2014).

No que compete ao município de Lauro de Freitas, inserido na lógica de expansão urbano-metropolitana, firmou-se pela função comercial e de serviços. Absorveu e complementou algumas das funções necessárias à reprodução do capital na sua região. Portanto, no que concerne à instalação dos espaços residenciais fechados, as decisões dos poderes públicos revelaram pouco apreço à compreensão da experiência vivida de seus moradores, propensão que, aliás, é comum a outras cidades do país. Por essa via, no município em questão, o capital imobiliário avançou sem maiores restrições e, em consequência, ampliou as condições que favorecem a segregação.

A partir desse caso, o que coloca em questão é que a cidade que é organizada, dividida, privatizada e disponibilizada para a produção e para o consumo é a mesma em que as pessoas moram, trabalham, se divertem, se encontram, circulam, se submetem às normas e as reverterem. Noutras palavras, a cidade resulta da dialética entre a produção do espaço com vistas a atender a interesses econômicos e políticos – prestando-se à perpetuação das lógicas que garantem a sustentação do capitalismo –, e a reprodução do espaço decorrente da realização da vida, tecida pelos movimentos da existência humana, pelas relações sociais (CARLOS, 2001). Pensar nesses termos é seguir a trilha teórica construída por Lefebvre (2013, 2008) e entender o espaço como produto, meio e condição de realização da vida em sociedade. É também questionar o papel do Estado. Se ele é capturado pelo capital e atua, sobretudo, a seu favor, há possibilidade de orientar seu planejamento de modo a minimizar a desigualdade e a fragmentação socioespacial?

No que compete
ao município
de Lauro de
Freitas, inserido
na lógica de
expansão
urbano-
metropolitana,
firmou-se
pela função
comercial e
de serviços.
Absorveu e
complementou
algumas
das funções
necessárias à
reprodução do
capital na sua
região

Para repensar o planejamento, elaborá-lo de modo a refrear os efeitos do capitalismo, uma análise necessária é a de que existe uma forma de tratar o espaço em que ele é representado a partir de uma mescla de conhecimentos institucionalizados e ideologias

Lefebvre (2008) diz que sobre o Estado se cria a imagem de que este pode gerir a sociedade, visando ao “bem comum”, aos assuntos mais diversos e inúmeros sujeitos, tornando-se o centro das coisas e das consciências. E a questão urbana, orientada por essa ambição (ou ilusão), é levada a termo, considerando as estratégias, as técnicas e o saber desenvolvidos nos âmbitos estatal e acadêmico. Por essa via, o conteúdo adotado pelos planejadores, fundado em discursos, definições, teorias e descrições, tem por norte a racionalidade científica, política e econômica. Quanto ao urbanista, tributário da ciência que trata especificamente do ordenamento do território, se ocupa em organizar o crescimento urbano de modo funcional. Com isso, embora tenha o mérito de perceber o espaço, o tempo, os lugares e os ‘elementos’ naturais como raridades, elabora concepções que se atêm mais ao desenho urbano e à normatização das formas do que à dinâmica que move o acontecer da vida.

Falta aos tecnocratas e urbanistas a compreensão do espaço como consequência e condição das relações sociais, tal como delineada pelo modo de produção. E a sociedade, por meio da prática social, é participante de sua realização, ora submetendo-se às normas, ora revertendo-as. Para Lefebvre (2013, 2008), quando os sujeitos (sempre sociais) não são entendidos como cruciais na produção do espaço (social), restam reduzidos à condição de “usuários”. Nessas condições, o espaço concebido no âmbito governamental alinha-se à tentativa de conduzir os indivíduos a seguir determinados padrões – o que se refere a seu uso e ao modo de fruir pela cidade. Então, ainda que haja efetiva preocupação com o desenvolvimento da sociedade, é comum aos planejadores o desconhecimento ou a desconsideração de que o espaço é portador de uma ideologia e que o urbanismo encerra uma estratégia de classe.

O que está em causa é a tríade dialética concebido-vivido-percebido. Quer dizer, para repensar o planejamento, elaborá-lo de modo a refrear os efeitos do capitalismo, uma análise necessária é a de que existe uma forma de tratar o espaço em que ele é representado a partir de uma mescla de conhecimentos institucionalizados e ideologias, cujo conteúdo se apresenta nos discursos, definições, teorias e descrições. Esse é o espaço concebido, aquele que emerge dos planos. Há também o espaço tal como pode ser experimentado pelos sentidos, a partir da relação com a materialidade dos elementos que nele se encontram e que se orienta por representações e signos – o espaço percebido. E há o espaço vivido, aquele que envolve a experiência corporal na prática cotidiana, que é permeado pelo imaginário e pelo simbolismo, relacionado à história de cada povo e de cada indivíduo, o que é perpassado pelas representações do espaço e pelo espaço das representações. É o espaço decorrente da articulação, no sujeito, dos planos fisiológico, familiar, econômico, ideológico, religioso, do íntimo e do social, do privado e do público; onde o dito e o não dito têm significado (LEFEBVRE, 2013, 2008, 2005).

Seguindo as proposições do autor, o planejamento deve superar a ideia de atender às necessidades – quais são elas? Quem as define e hierarquiza? A ciência? As declarações? – para se voltar à prática urbana, que se exprime na própria realização da cotidianidade. Isso significa que a reflexão científica é fundamental, porém é insuficiente para dar conta da complexidade das necessidades sociais. Escutar o que é dito pelos sujeitos é importante? Fundamental, visto que os discursos remetem a como é percebido e descrito o que é concebido no campo político. Afinal,

Se há uma produção da cidade, e das relações sociais, é uma produção e reprodução de seres humanos, mais do que uma produção de objetos. A cidade tem uma história; ela é a obra de uma história, isto é, de pessoas e de grupos bem determinados que realizam essa obra nas condições históricas (LEFEBVRE, 2006, p. 46-47).

Portanto, entender as maneiras como se desenvolve a vida, como o corpo usa o espaço é parte necessária à elaboração e à proposição de um raciocínio sobre a cidade.

A ruptura com o modelo hegemônico de planejamento, superando seu papel de instrumento de reprodução, enfim, decorre do entendimento da realidade como um movimento da sociedade em seu conjunto (com suas articulações, conflitos e desigualdades). Essa perspectiva engloba a inter-relação entre as condições conjunturais e as estruturais que se encontram no real e considera a dialética entre o real, o possível e o impossível, traçando caminhos para tornar o impossível possível. Assim, não há como trilhar esse caminho, segundo a leitura lefebvrea, sem considerar as utopias e insurgências – que, aliás, emergem com mais força nas periferias e entre as classes populares. Como postula Carlos (2007), se nas grandes metrópoles o individualismo, a atomização e as desigualdades se expressam claramente no espaço, em contrapartida há usos que demonstram que nem tudo foi capturado por essa lógica, afinal, nelas também é possível o encontro e a construção de um sonho comum, delineados pelas apropriações realizadas nas trajetórias de vida.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Pinto de. *Notas sobre o “enigma baiano”*. Salvador: CPE, 1958. 30 p.

ALMEIDA, Paulo Henrique. A economia de Salvador e a formação de sua região metropolitana. In: CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de; PEREIRA, Gilberto Corso (Org.). *Como anda Salvador e sua região metropolitana*. Salvador: Edufba, 2006. p. 11-53.

Portanto, entender as maneiras como se desenvolve a vida, como o corpo usa o espaço é parte necessária à elaboração e à proposição de um raciocínio sobre a cidade

ALMEIDA, Rômulo. *Pastas rosas de Rômulo Almeida*. Salvador: SEPLAN, 2012.

ARAUJO, James Amorim. *Modernização capitalista e reprodução social da classe trabalhadora na periferia de Salvador/BA: o bairro do Pero Vaz e as formas e práticas derivadas da escravidão*. 2010. 322f. Tese (Doutorado)-Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. Da “organização” à “produção” do espaço no movimento do pensamento geográfico. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri; SOUZA, Marcelo Lopes de; SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. *A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios*. São Paulo: Contexto, 2011. p. 53-73.

_____. *O lugar no/do mundo*. São Paulo: Labur Edições, 2007.

_____. *Espaço-tempo na metrópole: a fragmentação da vida cotidiana*. São Paulo: Contexto, 2001.

CARVALHO, Anna. Salvador e a organização do seu espaço imediato. *Boletim Baiano de Geografia*, Salvador, v. 2, n. 5-6, p. 37-45, jun./set. 1961.

CARVALHO, Inaiá M. M.; BORGES, Angela Maria de Carvalho. A Região Metropolitana de Salvador na transição econômica: estrutura produtiva e mercado de trabalho. In: CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de; PEREIRA, Gilberto Corso (Org.). *Salvador: transformações na ordem urbana*. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrôpoles, 2014. p. 77-108.

CARVALHO, Inaiá Maria Moreira; PEREIRA, Gilberto Corso. Segregação socioespacial e dinâmica metropolitana. In: CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de; PEREIRA, Gilberto Corso (Org.). *Salvador: transformações na ordem urbana*. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrôpoles, 2014. p. 109-140.

COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO METROPOLITANA DE SALVADOR. *Programa Região Metropolitana de Salvador/Banco Mundial: investimentos em áreas de baixa renda: documento básico*. Salvador: CONDER, 1981. v. 1.

_____. *Relatório preliminar do município de Lauro de Freitas*. Salvador: CONDER, 1977.

DIAS, Patricia Chame. *Trabalho e lazer na metrópole: lugares e fluxos das diferentes classes sociais na Região Metropolitana de Salvador*. 2016. 358f. Tese (Doutorado em Geografia)-Universidade Federal da Bahia, Instituto de Geociências, 2016.

DIAS, Patricia Chame. *A construção da segregação residencial em Lauro de Freitas (BA): estudo das características e implicações do processo*. 2006. 206 f. Dissertação (Mestrado em Geografia)-Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2006.

FARIA, Vilmar. Divisão inter-regional do trabalho e pobreza urbana: o caso de Salvador. In: SOUZA, Guaraci Adeodato Alves de; FARIA, Vilmar (Org.). *Bahia de todos os pobres*. Petrópolis, RJ: Vozes; São Paulo: CEBRAP, 1980. p. 23-40.

FERNANDES, Cláudia Monteiro; GUIMARÃES, José Ribeiro. A Região Metropolitana de Salvador na transição demográfica brasileira. In: CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de; PEREIRA, Gilberto Corso (Org.). *Salvador: transformações na ordem urbana*. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrôpoles, 2014. p. 51-76.

FRANCO, Angela Maria de Almeida. *Globalização e Fiesta na Bahia: impactos e tendências da implantação da indústria automobilística na Região Metropolitana de Salvador*. 2008. 299f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo)-Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2008.

GOOGLE MAPS. Disponível em: <<https://www.google.com.br/maps/@-12.879643,-38.2986805,337m/data=!3m1!1e3>>. Acesso em: 15 set. 2018a.

GOOGLE MAPS. Disponível em: <<https://www.google.com.br/maps/@-12.8875643,-38.3059623,311m/data=!3m1!1e3>>. Acesso em: 15 set. 2018b.

HARVEY, David. *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume, 2005a.

_____. *Condição pós-moderna*. 14. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2005b.

LEFEBVRE, Henri. *La producción del espacio*. Madrid: Capitán Swing Libros, 2013.

_____. *A revolução urbana*. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

_____. *O direito à cidade*. 4. ed. São Paulo: Centauro, 2006.

_____. Psicologia das classes sociais. *GEOUSP*, São Paulo, n. 17, p. 21-41, 2005.

_____. *De lo rural a lo urbano*. 4. ed. Barcelona: Ediciones Península, 1978.

MARIANI, Clemente. Análise do problema econômico baiano. *Planejamento*, Salvador, v. 5, n. 4, p. 55-121, out./dez. 1977.

MARX, Karl. *Grundrisse: manuscritos econômicos de 1857-1858: esboços da crítica da economia política*. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: UFRJ, 2011.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *A ideologia alemã*. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

SABATINI, Francisco; CÁCERES, Gonzalo; CERDÁ, Jorge. Segregação residencial nas principais

ciudades chilenas: tendencias das três últimas décadas e possíveis cursos de ação. *Espaço & Debates*, São Paulo, v. 24, n. 45, p. 60-74, jan./jul. 2004.

SANTOS, Janio. *A cidade poli(multi)nucleada: a reestruturação do espaço urbano em Salvador*. Salvador: Edufba, 2013.

SENNETT, Richard. *A cultura do novo capitalismo*. 4. ed. Rio de Janeiro: Record, 2012.

SILVA, Sylvio Bandeira de M; SILVA, Barbara-Christine N.; SILVA, Maina Pirajá. A Região Metropolitana de Salvador na rede urbana brasileira e sua configuração interna. In: CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de; PEREIRA, Gilberto Corso (Org.). *Salvador: transformações na ordem urbana*. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrôpoles, 2014. p. 21-50.

SILVA, Sylvio C. Bandeira de Mello e; SILVA, Barbara-Christine Nentwig. Dinâmica recente do processo de urbanização/metropolização 1931/1985. In: MELLO, Sylvio C. Bandeira de; LEÃO, Sônia de Oliveira; SILVA, Barbara-Christine Nentwig. *Urbanização e metropolização no estado da Bahia: evolução e dinâmica*. Salvador: Centro Editorial e Didático da UFBA, 1989. p. 187-262.

SOUZA, Celina Maria de. *Metropolização brasileira: uma análise dos anos setenta*. 1985. 118 f. Dissertação (Mestrado)-Fundação Getúlio Vargas, Escola Brasileira de Administração Pública, Rio de Janeiro, 1985.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. *O chão em pedaços: urbanização, economia e cidades no Estado de São Paulo*. 2004. 502 f. Tese (Livre docência)-Universidade Estadual Paulista - UNESP, Faculdade de Ciência e Tecnologia, Presidente Prudente, SP, 2004.

_____. A urbanização da sociedade: reflexões para um debate sobre as novas formas espaciais. In: DAMIANI, Ana Luísa; CARLOS, Ana Fani Alessandri; SEABRA, Odette Carvalho (Org.). *O espaço no fim do século: a nova raridade*. São Paulo: Contexto, 1999. p. 83-99.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão; GÓES, Eda Maria. *Espaços fechados e cidades: insegurança urbana e fragmentação socioespacial*. São Paulo: UNESP, 2013.

SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. Tabelas e gráficos - Censo Demográfico de 2010. Disponível em: <http://www.sei.ba.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2279&Itemid=495>. Acesso em: 15 jan. 2014.

_____. Tabelas e gráficos - Censo Demográfico de 2010. Disponível em: <http://www.sei.ba.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2197&Itemid=409>. Acesso em: 8 set. 2018a.

_____. PIB municipal. Disponível em: <http://www.sei.ba.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=561&Itemid=335>. Acesso em: 8 set. 2018b.

Artigo recebido em 13 de agosto
e aprovado em 21 de setembro.



RESUMO

O presente artigo tem como propósito descreve as contribuições do Conselho Deliberativo da Bacia e Vale do Iguape para a construção de um modelo de democracia participativa, bem como para um processo questionador das perspectivas jurídicas. A partir de breve relato do pensamento jurídico e seus limites, busca-se analisar a experiência do Conselho quilombola, e como sua resistência, organização e mobilização podem gerar tensão sobre o Estado-administração e o Estado-legislador, para incorporar ao planejamento institucional as deliberações construídas coletivamente. O processo de construção destas é apresentado nesta pesquisa como possibilidade de modelo replicável dinâmico, que instrumentaliza a democracia, inserindo-se como experiência de radicalização da democracia participativa, ainda vista a distância pelo Estado-administração.

Palavras-chave: Teorias sociojurídicas. Conselho deliberativo. Conselho quilombola. Democracia participativa. Planejamento.

ABSTRACT

The purpose of this article is to describe the contributions of the Deliberative Council of the Iguape Basin and Valley to build a model of participatory democracy, as well as a process to inquire the legal perspectives. From a brief account of the legal thinking and its limits, it seeks to analyze the experience of the quilombola council and how its resistance, organization and mobilization can create tension on the Administration and Legislation states, to incorporate into the collective planning the deliberations collectively constructed. It investigates that participatory process and presents it as a replicable, dynamic motive that instrumentalizes democracy inserting itself as a radicalization experience of participatory democracy still seen at a distance by the state administration.

Keywords: Socio-juridical theories. Deliberative council. Quilombola council. Participatory democracy. Planning.

Conselho Quilombola e sua função deliberativa no planejamento do estado: o caso da Bacia e do Vale do Iguape

CLÉIA COSTA DOS SANTOS

Mestre em Políticas Sociais e Cidadania e graduada em Direito pela Universidade Católica do Salvador (UCSal). Procuradora do Estado da Bahia aposentada, coordenadora executiva da Promoção da Igualdade Racial da Secretaria de Promoção da Igualdade Racial (Sepromi) e participante da Comissão de Advocacia Pública da OABBA. cleiacostads@hotmail.com

ROSANE VIANA JOVELINO

Especialista em Gestão Estratégica para Governantes pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e graduada em Administração em Finanças pelas Faculdades Integradas Olga Mettig (Famettig). Técnica de nível superior da Secretaria de Administração do Estado da Bahia (SAEB). saneviana@gmail.com

GILMAR BITTENCOURT SANTOS SILVA

Mestre e doutorando em Políticas Sociais e Cidadania pela Universidade Católica do Salvador (UCSal). Defensor Público do Estado. gilmar.silva@defensoria.ba.def.br

A CONTEMPORANEIDADE aponta para as incontáveis manifestações de formas de ser e viver reveladas pela diversidade global, com reflexos no tecido social de todas as nações. Essas diferenças tensionam os modelos tidos como hegemônicos na organização das relações sociais e sinalizam para desertos de modelos antes consolidados, embora sempre em fase de dinâmica revisão.

O reconhecimento das diferentes identidades de grupos sociais e suas peculiaridades põe à prova as estruturas mantidas para configurar as relações de poder. O presente texto é uma análise da experiência de construção, pelas comunidades quilombolas, de arranjos deliberativos para firmar a efetividade de seus direitos, a partir de sua forma de ser e viver e de como essas experiências podem ser recepcionadas no arcabouço jurídico do Estado brasileiro, constitucionalmente pluralista, mas ainda centrado na sua construção hegemônica.

Em sua formação basilar, o conselho deliberativo é um lugar de manifestação dos propósitos comunitários, diante de um Estado constitucionalmente soberano, mas instável, com históricas relações de enfrentamento

Nestas notas introdutórias – de um artigo que se propõe a descrever uma experiência sempre em construção do ponto de vista dialético, vinculada aos saberes e estratégias de comunidades tradicionais remanescentes de quilombos –, é imprescindível destacar que não é recente tal forma de ser e produzir deliberações coletivas para essas comunidades. O Conselho Deliberativo manifesta-se como estrutura de autogestão comunitária porque as próprias referências históricas contribuem nesse sentido. A sua visibilidade como arranjo comunitário foi possível a partir do cenário político configurado pelo texto da Constituição brasileira de 1988. No entanto, enquanto estratégia coletiva, já vigorava desde séculos passados em solo brasileiro, como resposta e desafio ao sistema escravocrata. Destacavam-se, nesses termos, os quilombos, entre eles o de Palmares.

Em sua formação basilar, o conselho deliberativo é um lugar de manifestação dos propósitos comunitários, diante de um Estado constitucionalmente soberano, mas instável, com históricas relações de enfrentamento. Um Estado que, inclusive, já manteve essa população sob privação de liberdade e que, na presente ordem jurídica, necessita efetivar ações planejadas de políticas públicas para assegurar igualdade substantiva, reconhecimento de seus territórios e que, portanto, é desafiado a criar mecanismos para a comunicação participante.

Com essa perspectiva, cabe descrever e analisar como o Estado relacionar-se-á com a experiência e se será capaz de incorporá-la na efetivação de políticas públicas emancipatórias para comunidades tradicionais. O Poder Público precisa agregar tais experiências advindas das pertencas das comunidades da Bacia do Iguape, responsáveis pela autopreservação de sua forma de ser e viver, garantindo o direito de participação destas nos avanços sociais disponíveis no território brasileiro.

Esta reflexão impõe analisar como a ordem jurídica encaminha ou responde às relações inclusivas e estáveis desses arranjos comunitários.

Assim, pretende-se, a partir da experiência coletiva das comunidades quilombolas da Bacia e Vale do Iguape – Cachoeira (BA), verificar como será possível o reconhecimento e a efetividade, no cenário político, das deliberações comunitárias e seu reflexo no arcabouço jurídico e no planejamento das políticas públicas, bem como refletir sobre o conselho deliberativo dessas comunidades como arranjo contemporâneo para a experiência, sempre inacabada, de democracia participativa.

PENSAMENTO JURÍDICO E A COMUNIDADE REMANESCENTE DE QUILOMBOS

O direito oficial tem duas grandes vertentes opostas epistemologicamente, mas complementares. São muitas as contribuições de ambas para o pensamento jurídico, uma vez que o jusnaturalismo, através de uma deontologia, legou um debate sobre direitos humanos e, por sua vez, o positivismo jurídico assimilou um conjunto de avanços históricos e, em particular, limites para a atuação do Estado. Contudo, esses dois encaminhamentos construíram um modelo jurídico monolítico que presuppõe a negação de outras formas de produção do Direito.

De um lado, observa-se um processo de avanço científico que consolidou uma forma de pensamento unitário, com ênfase na produção jurídica e legislativa pelo Estado, com a negativa das outras produções, com o próprio avanço das condições de produção capitalista que auxilia na formação de um Direito fundado na coerção e na legitimação deste pelo uso da força de domínio, também organizativa desse mesmo Estado.

Em contraposição a isso exurgem as críticas formuladas por diversos grupos dentro da filosofia do Direito e da sociologia jurídica. Formas de pensamento e de propostas metodológicas no campo da teoria crítica são instrumentos importantes para o manejo e a construção de políticas sociais públicas, da perspectiva que se pretende empregar neste artigo.

A teoria crítica no Direito emerge de duas fontes diversas. A teoria crítica de origem marxiana ou neomarxiana pela problematização dos pressupostos de produção do conhecimento e pesquisa, das fórmulas abstratas, da linguagem de suas manifestações e aplicação do direito. A outra vertente está ligada à fenomenologia, que questiona essencialmente a forma de produção do direito, reivindicando uma construção de conhecimento interdisciplinar (WOLKMER, 2012). Essa segunda linha de pensamento e pesquisa jurídica recebe grande influxo de autores da Filosofia e das Ciências Sociais, como Guattari, Derrida, Clastres e Santos. No caso desta pesquisa, interessa a primeira “trilha”¹.

A teoria crítica da sociedade capitalista reconhece no valor trabalho o seu fundamento, e identifica, no ‘fetichismo’ da mercadoria, parte de uma visão crítica da complexidade das relações de troca mercantis. Ainda que essa tese não se oriente para a discussão desta seção, os seus pilares colaboram para o entendimento da perspectiva do Direito e de sua interface ou influência nas políticas sociais públicas. Uma crítica pungente do

Formas de pensamento e de propostas metodológicas no campo da teoria crítica são instrumentos importantes para o manejo e a construção de políticas sociais públicas, da perspectiva que se pretende empregar neste artigo

1 Para maior aprofundamento da segunda linha, ver o trabalho de Wolkmer (2012) intitulado *Introdução ao pensamento jurídico crítico*. Nesta obra, Wolkmer aborda as diversas correntes de pensamento crítico no Direito.

Apenas com base numa concepção mais ampla do que seja direito, poder-se-ia argumentar a legitimidade desses novos mecanismos de regulação dos grupos e, principalmente, avaliar a dimensão de seus direitos fundamentais

Direito dispensa uma prévia recuperação de toda teoria crítica do valor ou mesmo da crítica à economia política clássica.

Há três momentos de aplicação da teoria crítica no Direito. A princípio identifica o direito como expressão de uma construção burguesa, e, neste caso, o fim do sistema de produção capitalista representaria o fim do próprio direito. Por essa visão, o jurista tem o papel de denunciar e desnudar as mazelas do direito burguês. Uma segunda vertente reconhece o papel do direito da classe trabalhadora, mesmo nas sociedades de economia de mercado, e a necessidade de um sistema de regulação dos direitos, para assegurar, inclusive, direitos fundamentais numa sociedade de transição.

Nesse sentido, como parte da superestrutura, o campo jurídico tem um papel modificador das condições materiais iniciais, assim como outras construções culturais, conforme enunciado acima. Por fim, uma terceira vertente reconhece um papel contraditório ao direito permanente que existe em qualquer sociedade, representando aspectos tanto conservadores como avançados presentes em todos os campos, tendo no Direito a sua versão nas formas de pluralismo jurídico² (CÁRCOVA, 2012, p. 115).

De uma perspectiva dialética, a compreensão dos fenômenos jurídicos na sua totalidade implica ultrapassarem-se as aparências das relações simples, como mera existência de um Estado que confere direitos aos cidadãos, para vislumbrar por detrás da materialidade do Direito as tensões e lutas cujos ajustes realizados ao longo do tempo foram alcançados.

Distinguindo-se de um simples manual pronto para aplicação imediata à realidade, essa última perspectiva exige mediações e aprofundamentos. Por exemplo, o reconhecimento de novas configurações familiares, ou ainda as experiências de relação compartilhada de recursos naturais diferentes do direito de propriedade, entre outras questões novas, muitas das quais não contam ainda com uma regulação estatal.

Nesse sentido, a apreensão desses processos como fenômenos jurídicos seria impossível, segundo o instrumental jurídico do paradigma formal existente. Apenas com base numa concepção mais ampla do que seja direito, poder-se-ia argumentar a legitimidade desses novos mecanismos de regulação dos grupos e, principalmente, avaliar a dimensão de seus direitos fundamentais. Estes deixam de ter apenas o aspecto subjetivo da tradição liberal para representar aspectos objetivos destes direitos, como esclarece Sarmento:

Sem desprezar este papel dos direitos fundamentais, que não perdeu a sua essencialidade na teoria contemporânea, a doutrina vai desvelar outra faceta de tais direitos que virá para agregar-lhes novos efeitos e virtualidades: trata-se da chamada dimensão objetiva dos direitos fundamentais. A ligação objetiva dos direitos fundamentais liga-se ao reconhecimento de que tais direitos, além de imporem certas prestações aos órgãos estatais, consagram também os valores mais importantes em uma comunidade política, constituindo, como afirmou Konrad Hesse, 'as bases da ordem jurídica de uma coletividade'. (SARMENTO, 2004, p. 133).

Os direitos fundamentais, numa acepção formal, na definição de Sarlet (2012), são "[...] aqueles direitos do ser humano reconhecidos e positivados na esfera do direito constitucional positivo de determinado Estado" (SARLET, 2012, p. 18). Por isso Sarlet confere a essa característica formal um aspecto procedimental:

Como consequência desta concepção, e partindo-se de um 'casamento' do *status activus processualis* com a perspectiva subjetiva dos direitos fundamentais e sua função como direitos a prestações (*status positivus*), chegou-se a conceber a existência até mesmo de autênticos direitos subjetivos (fundamentais) de proteção por meio da (e participação na) organização e do procedimento. (SARLET, 2012, p. 161).

Por sua vez, os direitos humanos, em sua acepção material, referem-se ao conceito de dignidade da pessoa humana, uma relação mais plural de direito e que tenta lastrear a atuação político-jurídica. Essas possibilidades ainda colocam o pluralismo jurídico numa perspectiva de que há um direito estatal que reconhece as deliberações da comunidade tradicional como fonte originária de direito, naquilo que diz respeito à própria comunidade. Isso coloca em perspectiva diversos limites, inclusive no que tange ao acolhimento dessas decisões no planejamento do próprio pluralismo jurídico, que não é capaz de responder diretamente a essa autogestão da comunidade tradicional, pois não possui, ainda, regras para integrar as práticas contemporâneas que ampliariam os próprios limites da percepção de uma democracia participativa, plural, na construção do planejamento do próprio Estado.

A EXPERIÊNCIA DO CONSELHO QUILOMBOLA DA BACIA E VALE DO IGUAPE – ARRANJO DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA?

A formação do Conselho Quilombola da Bacia e Vale do Iguaçu (CQBV), Cachoeira (BA), está calcada na luta das comunidades quilombolas desta região do Recôncavo e surge como fortalecimento das suas prá-

Por sua vez,
os direitos
humanos, em
sua acepção
material,
referem-se ao
conceito de
dignidade da
pessoa humana,
uma relação
mais plural de
direito e que
tenta lastrear
a atuação polí-
tico-jurídica

A formação do Conselho Quilombola da Bacia e Vale do Iguape (CQBV), Cachoeira (BA), está calcada na luta das comunidades quilombolas desta região do Recôncavo e surge como fortalecimento das suas práticas organizacionais e produtivas

ticas organizacionais e produtivas. A trajetória de resistência e luta dessas comunidades ante o processo histórico de exclusão, de escravidão e do modelo econômico capitalista adotado mantém vivos seus saberes, tradições e valores ancestrais, alicerçados pelo sentimento de justiça, coletividade, solidariedade, respeito à natureza, às diferenças, na busca pela conquista e garantia de seus direitos negados e suprimidos historicamente.

Essa é a primeira característica do Conselho, que permite reconhecer o princípio da dignidade da pessoa humana, suprema salvaguarda da democracia, em sua mais pura e ideológica concepção.

O Conselho formou-se a partir da conscientização coletiva de que a preservação da forma de ser e viver, alicerçada nas tradições e valores ancestrais, sem perder de vista a inserção nas conquistas da sociedade moderna, impunha troca de experiências entre as comunidades e a defesa dos interesses comuns por todas elas. O Conselho indicou seu interesse no diálogo institucional a partir do coletivo.

Inicialmente, as comunidades divergiam sobre a possibilidade de dialogar com o poder público, temiam as perdas de sua forma própria de viver e ser, além de prejuízos para a relação com o seu ambiente natural, mas reconheciam que precisavam pautar suas necessidades, a serem respondidas com políticas públicas.

Empreenderam, preliminarmente, lutas isoladas para garantir a manutenção do seu próprio território, a regularização das terras remanescentes de quilombos, o investimento nas produções locais e seus processos extrativistas (a exemplo do cultivo de dendê, da apicultura, do turismo étnico de base comunitária, da pesca e extração de mariscos, da agricultura familiar, da educação inclusiva etc.), mas as comunidades concluíram que a organização coletiva ampliava sua capacidade de empreender o complexo diálogo com o poder público e, assim, constituíram o conselho comunitário deliberativo.

Em 2007, o Conselho aprovou a aplicação do Diagnóstico Rápido Participativo (DRP), com um grupo de jovens e lideranças quilombolas, a partir de visitas a 350 domicílios, realização de 16 reuniões comunitárias e entrevistas com 498 pessoas envolvidas com agricultura familiar quilombola, extrativismo e apicultura. Desse diagnóstico emergiu o primeiro retrato local e mais profundo do perfil quilombola, gerando a transparência da realidade e das carências que deveriam ser enfrentadas por todas as comunidades.

Seguramente, verificou-se que a renda da maioria das chefias de domicílios quilombolas encontrava-se na faixa de menos de 1/2 salário míni-

mo nominal mensal. As atividades do extrativismo de mariscos e coleta do abandonado plantio de dendê para beneficiá-lo e transformá-lo em azeite comestível agregavam algum valor à baixa renda familiar.

O ambiente estuarino da Bacia do Iguape, comprometido com interferências da construção da Barragem da Pedra do Cavalo, a despeito do extenso manguezal e do comportamento irregular da hidrelétrica Pedra do Cavalo, administrada pela Votorantin, implicou a liberação de volumes significativos de água doce e a diminuição na oferta de pescado e mariscos, situação que se agravou com a construção do estaleiro da Enseada do Paraguaçu, afetando a atividade pesqueira, com redução do potencial de captura e influência negativa para a renda familiar das comunidades.

Constatada a redução de condições ambientais favoráveis à sustentabilidade das comunidades, o Conselho Quilombola deliberou indicações de projetos, ações e alternativas para minimizar o impacto de interesses privados e públicos na exploração do manancial dos recursos naturais. Após a deliberação, a comunidade executou, com esforços próprios, diversas ações para o enfrentamento das problemáticas e, acumuladas as experiências, pautou, perante a iniciativa privada e o poder público, indicações de apoio para seus projetos, desde que respeitadas as escolhas e experiências comunitárias.

Dessa forma, surgiram projetos que tiveram apoio de recursos públicos, oriundos de programas governamentais, a exemplo do turismo étnico de base comunitária, precedido de estudo de sua viabilidade econômica, núcleo de artesanato, entre outros, sempre concebidos a partir das discussões e deliberações do referido conselho comunitário.

A classificação do extrativismo animal (ostra e sururu) e a comercialização de peixes e mariscos, além do projeto de implantação de criatório em cativeiro, todos de iniciativa comunitária, também lograram apoio de verbas e pesquisas públicas.

Na ordem do dia, o Conselho tem-se dedicado a aprimorar o debate em torno da distribuição dos produtos, e as deliberações apontam para o aprimoramento dos estudos de viabilidade do potencial produtivo e implantação do plano de distribuição, com inserções em dinâmicas e estratégias desenvolvidas na economia solidária.

Essa forma de ativismo, por meio de deliberações sempre coletivas, tem influenciado outras comunidades. A Festa da Ostra, ferramenta coletiva para apresentar os resultados obtidos pelos núcleos, tem representado uma oportunidade de trocas com comunidades de outros territórios de identidade e órgãos públicos federais, estaduais e municipais, além de

A Festa da Ostra, ferramenta coletiva para apresentar os resultados obtidos pelos núcleos, tem representado uma oportunidade de trocas com comunidades de outros territórios de identidade e órgãos públicos federais, estaduais e municipais

As informações são de domínio da coletividade, e, na Festa da Ostra, os representantes do poder público recebem a informação dos resultados obtidos com os projetos nos quais os recursos públicos foram ou estão sendo aplicados

servir como experiência paradigmática de riqueza dialógica no processo de amadurecimento democrático.

Com esse evento e um rico cenário cultural, apresentam-se resultados de investimentos, a culinária local, o desenvolvimento das atividades do banco comunitário, o espaço para atuação da juventude quilombola etc., tudo isso sob liderança das deliberações produzidas pelo Conselho Quilombola, e revela-se, com clareza, o princípio da publicidade e transparência da organização comunitária, o que assegura a concretização de outra característica da democracia participativa.

As informações são de domínio da coletividade, e, na Festa da Ostra, os representantes do poder público recebem a informação dos resultados obtidos com os projetos nos quais os recursos públicos foram ou estão sendo aplicados. Documentários são produzidos e exibidos com as práticas mantidas pelas comunidades, e os seus membros podem confirmar a distribuição das funções de cada um, bem como o exercício de responsabilidades e interesses coletivos. Desde as tarefas menos complexas àquelas que demandam maior comprometimento da vida coletiva, tudo é distribuído entre todos.

Dessa experiência, inclusive, surgiu a *Carta Quilombo*³, documento elaborado a partir de seminário comunitário, no *Encontro Quilombola* em 2015, e hoje se constitui num marco para o desenvolvimento sustentável da Bacia e Vale do Iguape, com a participação de todas as comunidades. O encontro também deu origem ao Grupo de Desenvolvimento das Comunidades do Território do Recôncavo – NUD-TQR – Quilombola, que atua além da abrangência do próprio Conselho Quilombola da Bacia e Vale do Iguape (integrando comunidades quilombolas de Cachoeira, São Félix, Santo Amaro, Maragogipe e Cruz das Almas).

A *Carta Quilombo* é mais uma expressão coletiva do Conselho Quilombola, como estratégia dinâmica e caminho de diálogo entre todos os membros e os poderes constituídos do Estado brasileiro. Não é mero exercício reivindicativo, mas a demonstração de que as comunidades sabem quais são suas necessidades, o que precisam para enfrentá-las e como a ação pública pode atuar.

A consistência das deliberações do Conselho tem permitido o diálogo, inclusive, quando são discutidas as formas externas de exploração da

3 A *Carta Quilombo* foi elaborada com a participação do Conselho e demais membros das comunidades quilombolas, em seminário de dois dias, e nela foram expostas as necessidades e propugnadas soluções. Foi assinada por todos e entregue às autoridades representativas dos órgãos federais, estaduais e municipais na Festa da Ostra de 2015. Esse documento tem pautado as reivindicações comunitárias e o processo de avaliação dos resultados obtidos desde então, no interior do Conselho e nas Festas da Ostra dos anos seguintes.

Bacia do Vale do Paraguaçu, a exemplo do que ocorreu quando da implantação do Estaleiro do Paraguaçu, com condicionantes (a maioria delas abandonadas pelos investidores) que continuam sendo objeto de cobranças da comunidade, exigência de fiscalização pública e cumprimento das ações redutoras dos efetivos prejuízos já verificados.

Da mesma forma, a comunidade mantém-se atenta na fiscalização e no debate em derredor dos prejuízos causados com a exploração do manancial de águas da Barragem da Pedra do Cavalo, sob administração privada, exigindo, inclusive, ações compensatórias da empresa que atua na região.

Não fosse a atuação comunitária assegurada pelo Conselho Quilombola da Bacia e Vale do Iguape, o enfrentamento de graves questões para a manutenção da forma de ser e viver da comunidade já poderia ter-se esvaído.

Imperioso ressaltar que o Conselho Quilombola, respeitando as deliberações oriundas das reuniões promovidas em todas as comunidades, vota e elabora um plano de ações integradas, no qual constam projetos desenvolvidos com esforços próprios e pautam ações que dependem do apoio de entes públicos e parceiros privados, a exemplo do projeto Cidadão Quilombola, cujo perfil emergiu das necessidades identificadas pela própria comunidade.

Destaque-se que esse projeto ainda é referência para a própria comunidade e para a construção de novas iniciativas, exatamente porque preservou e preserva o caráter democrático e participativo em todas as etapas, permitindo um sistema de controle social eficaz, a ponto de, em novas etapas, haver processo de avaliação e reformulação para se manter vinculado aos interesses comunitários.

A exemplo disso, o projeto seguinte – *Cidadania Quilombola* –, desenvolvido com recursos públicos federais, aproveitou toda a estrutura do anterior, adequando-se às necessidades da comunidade, com o aproveitamento das experiências pretéritas, mantidas pelo amplo diálogo proporcionado pelo Conselho Quilombola.

Significa dizer que, a cada nova experiência, o ator social externo pode ser outro, público ou privado, mas a experiência acumulada conservará a vontade comunitária e os objetivos para o desenvolvimento coletivo e sustentável.

Vale ressaltar que as famílias quilombolas sempre desenvolveram a exploração de culturas temporárias, como plantios de feijão, milho, quiabo, mandioca, banana, produção de farinha, criação de animais de pequeno

Não fosse a atuação comunitária assegurada pelo Conselho Quilombola da Bacia e Vale do Iguape, o enfrentamento de graves questões para a manutenção da forma de ser e viver da comunidade já poderia ter-se esvaído

Oportuno salientar que o Conselho Quilombola continua a movimentar-se em torno da qualidade de sua atuação, ampliando o debate sobre as formas de qualificar a participação de toda a comunidade

porte e outras atividades que foram estimuladas com apoio dos pequenos créditos do Programa Nacional de Agricultura Familiar (Pronaf), e o resultado de tais atividades constitui objeto de avaliações permanentes do Conselho Quilombola. Tal disposição permitiu a implantação do programa de assistência técnica –ATER/SDR e fomento para agricultura familiar, em fase inaugural.

Oportuno salientar que o Conselho Quilombola continua a movimentar-se em torno da qualidade de sua atuação, ampliando o debate sobre as formas de qualificar a participação de toda a comunidade, cujos líderes se revezam em breves mandatos, sendo permanentes as capacitações para novas lideranças.

Experiência exitosa tem sido a formação de diversos núcleos produtivos em torno das variadas atividades das comunidades, a exemplo da apicultura, do viveiro de mudas nativas; do núcleo de agricultura, do núcleo de pesca e marisco; do cultivo de ostras, do núcleo de azeite de dendê de forma artesanal, do turismo étnico de base comunitária e do artesanato, cujos resultados são distribuídos coletivamente, com base no princípio da economia solidária, o que contribui para a manutenção, na atualidade, do banco solidário quilombola (BSQI).

O Conselho Quilombola da Bacia e Vale do Iguape promove articulações com outras entidades para desenvolver politicamente seus objetivos, a exemplo do Centro de Educação e Cultura do Vale do Iguape, do Conselho Deliberativo da Resex Baía Marinha do Iguape, do Movimento Quilombola, do Movimento de Mulheres Quilombolas da Bacia e Vale do Iguape, do Núcleo Gestor Território do Recôncavo, do Colegiado Desenvolvimento Sustentável do Território do Recôncavo (Codeter), com participação no Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável do município de Cachoeira e do Comitê Quilombola da Bahia em Ação, exatamente para ampliar os canais democráticos e participativos sociais.

A estratégia mencionada também assegura outra característica inerente à democracia participativa: a atuação em rede, com deliberações que integram a identidade local com o global, com igual capacidade deliberativa, sem perda da identidade de cada movimento.

Tal atuação reforça outra característica da democracia participativa: a institucionalização da participação.

Ao analisar esse elemento, Santos (2005, p. 58), tratando da democracia participativa no Sul do país, no século XXI, afirma que os processos de democratização assimilam esse elemento de participação – experiência no Brasil simbolizada pelo orçamento participativo de Porto Alegre (RS).

Adotando como referências o caso do orçamento participativo analisado por Santos (2005, p. 65, 76) e a potencialidade dos avanços na democracia participativa brasileira, pode-se dizer que o Conselho Quilombola do Vale e Bacia do Iguape reúne características como: a participação cidadã no nível local na distribuição de bens públicos, negociação, deliberação sobre o acesso a esses bens entre os próprios atores sociais e deliberações com interferência nas deliberações regionais, mantendo-se dinâmico na construção da prática coletiva.

Na mesma trilha da experiência do orçamento participativo, há riscos já apontados na pesquisa sobre o tema, mas, de toda forma, a prática coaduna-se ao objetivo de reinventar a emancipação social e, segundo Santos (2005, p. 71),

No caso específico do tema do projeto analisado neste volume, a democracia participativa, os horizontes são perguntas que interpelam a possibilidade de ampliar o cânone democrático. Através dessa possível ampliação, o cânone hegemônico da democracia liberal é contestado na sua pretensão de universalidade e exclusividade, abrindo, assim, espaço para dar crédito a concepções e práticas democráticas contra-hegemônicas.

A partir dessa constatação, o autor aponta para respostas que podem ser extraídas dessas práticas democráticas contra-hegemônicas, entre elas a possibilidade de ampliar o diálogo e a participação ativa dos cidadãos na vida política, com articulações do espaço local ao global, sem perda da identidade de cada experiência local e em intercâmbio com as demais, o que assegura, enfim, as identidades locais em quaisquer espaços, inclusive nas trocas transnacionais entre movimentos sociais ou organizações interessadas em democracia participativa.

A experiência do Conselho Quilombola, ao reforçar sua articulação em rede, ganha credibilidade e fortalece a prática que possui força transformadora, tornando-se espaço para aprendizado coletivo e troca contínua.

Inerente a esse percurso democrático, há também o risco de cooptações espúrias, além de percalços, que se originam da própria necessidade de radicalizar práticas democráticas, num processo dialético sem fim. Neste particular, apenas os sistemas internos de controle e a perseverança no amplo e transparente diálogo impedirão desvios das lideranças e passividade da cidadania constituída na rede de trocas entre o local e o global.

Para além da atuação no âmbito das comunidades, o Conselho articula outros espaços de debate político e comunitário, estabelecendo redes, indicando, depois da votação de seus pares, representantes em fóruns, seminários, comitês, conferências e congressos, assegurando que a par-

A experiência do Conselho Quilombola, ao reforçar sua articulação em rede, ganha credibilidade e fortalece a prática que possui força transformadora, tornando-se espaço para aprendizado coletivo e troca contínua

(...) A Festa da Ostra, anualmente realizada como uma das estratégias de articulação promovida pelo Conselho Quilombola, permite a ampla comunicação entre todos os membros das comunidades (...)

tipicação externa da comunidade seja mantida com observância das estratégias traçadas no plano de ações aprovado pelo próprio Conselho.

Assim, além da obrigação de que cada conselheiro divulgue as discussões e debates promovidos durante as sessões deliberativas, os representantes para atividades externas, escolhidas coletivamente em sessões do Conselho, devem reportar os resultados e os aprendizados em novas sessões e, posteriormente, no âmbito dos núcleos e das reuniões educativas da comunidade.

Observe-se também que, além dos representantes com direito a voz e voto, qualquer membro das comunidades preserva o direito de voz e manifestação antes das deliberações do Conselho.

Nesse sentido, a Festa da Ostra, anualmente realizada como uma das estratégias de articulação promovida pelo Conselho Quilombola, permite a ampla comunicação entre todos os membros das comunidades e, no cenário de manifestações culturais, oficinas, seminários, culinária, comercialização de produtos e artesanato, contribui para a renovação de propósitos, o fortalecimento dos laços comunitários e o fomento de novas ideias e projetos.

Todas essas atuações capitaneadas pelo Conselho conseguem destacar os interesses coletivos das comunidades, e, ao longo do tempo, são aprimoradas para a integração destas, objetivando conduzir soluções em consenso.

Através das coordenações e para além das determinações estatutárias, os representantes do Conselho mantêm escuta ativa para todas as experiências trazidas por cada comunidade, no sentido de propor projetos e ações que reflitam efetivamente seus anseios. Assim, nos encontros promovidos pelas coordenações, a oportunidade de voz e voto é de todos em relação às propostas que serão levadas a discussão nas assembleias plenárias do Conselho.

Esse movimento, realizado com reforço das normas estatutárias, assegura a elasticidade do modelo democrático participativo do Conselho Quilombola no desenvolvimento de seu papel institucional.

Nas questões essenciais que levantam sérias polêmicas, porque se refletem profundamente na organização das comunidades quilombolas, é comum ampliar-se o debate para além do próprio conselho, colher voto de cada cidadão e retornar em assembleia extraordinária para deliberações, como sói acontecer nas aprovações das condicionalidades em grandes projetos que impactam nos recursos naturais – exemplo disso foram os projetos reprovados quando da implantação do Estaleiro do

Paraguaçu e o projeto de implantação do sistema de abastecimento de água ou os conflitos no uso da terra quilombola.

Com relação ao processo de escolha das famílias selecionadas para a primeira etapa do programa federal Minha Casa, Minha Vida Rural/Quilombola, por exemplo, foram formulados critérios, votados e deliberados por todos os cidadãos de cada comunidade e observados pelo Conselho, para as deliberações definitivas e entrega da lista das famílias beneficiadas à União. Esses critérios não são necessariamente aqueles que compõem o programa, mas os que atinam para as realidades de cada comunidade.

São exatamente esses passos na construção da deliberação definitiva que abrigam experiências de democracia participativa, em condições de serem replicadas em outras comunidades quilombolas e consideradas como fonte originária de direitos pelo Estado brasileiro, visto que dialogam com a gestão do próprio Estado, quando da elaboração do seu planejamento pertinente à vida comunitária quilombola.

Com características que identificam a democracia participativa, o Conselho Deliberativo da Bacia e Vale do Iguape instrumentalizou mecanismo eficaz de encaminhamento de seu modelo de desenvolvimento sustentável e, ao dialogar com o Estado-administração promove a tensão necessária para que este alastre seu entendimento sobre deliberação coletiva.

A provocação é para que o Estado estabeleça o seu planejamento em sintonia com as propostas amadurecidas coletivamente pelas comunidades quilombolas e adeque a sua instrumentalidade administrativa e jurídica de forma a recepcionar a pretensão deliberada, reconhecendo a fonte originária de formação do querer coletivo.

Com esse arranjo comunitário, que pressiona a própria compreensão do pluralismo jurídico, as comunidades quilombolas da Bacia e Vale do Iguape respondem ao reconhecimento da pluralidade concebida no texto da Constituição cidadã brasileira (BRASIL, 1988), com relevante contribuição para a democracia participativa em formação no país.

Se o Estado baiano não se planejar para incorporar essa experiência, dando-lhe sentido com instrumentos jurídicos adequados, e não fizer repercutir na sua lei orçamentária recursos públicos para abarcar o planejamento comunitário em prol do desenvolvimento sustentável deliberado pelo Conselho, mitigará alguns cânones da democracia participativa, da qual se diz porta-voz.

Inegavelmente, o Estado baiano está diante de um arranjo democrático meticulosamente produzido a partir da experiência acumulada de co-

Com esse arranjo comunitário, que pressiona a própria compreensão do pluralismo jurídico, as comunidades quilombolas da Bacia e Vale do Iguape respondem ao reconhecimento da pluralidade concebida no texto da Constituição cidadã brasileira

A busca é pela construção da cidadania e democratização do poder local, assim como pelo desenvolvimento do potencial das comunidades, a partir da capacidade destas de reter e reinvestir a riqueza produzida com os recursos locais, de forma a respeitar os valores humanos e ambientais

munidades que, ao longo da história, preservaram sua forma de ser e viver, e que, a partir de 1988, alcançou reconhecimento constitucional.

CONSELHO DELIBERATIVO DA BACIA E VALE DO IGUAPE: OS NÚCLEOS PRODUTIVOS - EFETIVIDADE DAS DELIBERAÇÕES COMUNITÁRIAS

Oportuno salientar que, além do processo de construção das deliberações coletivas, as comunidades quilombolas da Bacia e Vale do Iguape apresentam, com a organização dos núcleos produtivos, a efetividade dessas deliberações, apontando para a existência de um sistema que reflete ideologicamente uma visão solidária de desenvolvimento sustentável.

A busca é pela construção da cidadania e democratização do poder local, assim como pelo desenvolvimento do potencial das comunidades, a partir da capacidade destas de reter e reinvestir a riqueza produzida com os recursos locais, de forma a respeitar os valores humanos e ambientais. Essa luta demarca um contexto histórico de transformação de práticas e de inserção socioeconômica e cultural, com uma produção que respeita a forma de ser e viver dessas comunidades remanescentes de quilombo.

Esses núcleos respondem positivamente a problemas locais, a exemplo do que representou a implantação, sem planejamento comunitário, de uma agroindústria beneficiadora de dendê do estado, a Óleo de Palma S/A (Opalma), com o plantio de palmeiras de dendê terena em nível industrial e oferta de trabalho para centenas de pessoas das comunidades e de toda a região, e seu posterior abandono na década de 1990, agora privilegiando-se o replantio de cana-de-açúcar.

A comunidade local precisou resistir e preservar em torno de 10% do plantio de dendê, travou enfrentamentos com a usina e assegurou, na Justiça, o direito de fazer o extrativismo do dendê, mantendo os saberes e as tradições de seus ancestrais.

Os núcleos esteiam-se na proposta de aproveitar os fatores endógenos, no sentido de que o desenvolvimento seja baseado no uso racional dos recursos e fatores de produção que os agricultores, pescadores, marisqueiras e cultivadores de ostras dispõem, proporcionando-lhes novos conhecimentos tecnológicos, capazes de superar a baixa produção e a pouca produtividade e de promover maior incremento de renda com o processo de verticalização da produção e comercialização coletiva dos produtos comunitários, a partir de padrões sustentáveis.

Por deliberação coletiva, no Conselho Deliberativo, a comunidade articulou com instituições públicas de pesquisa a implantação dos núcleos

produtivos de dendê e outras plantas nativas, de apicultura, pesca e marisco, de agricultura, artesanato e turismo étnico, objetivando expandir a potencialidade de geração de trabalho e renda, com sustentabilidade das comunidades quilombolas.

Os núcleos estão organizados em grupos formados pelos quilombolas produtores das comunidades e estão articulados com o Conselho Quilombola da Bacia e Vale do Iguape e com o Centro de Educação e Cultura Vale do Iguape (CECVI).

Esses núcleos são autônomos, geridos pelos integrantes dos grupos de produtores que compõem os núcleos e por regimento construído pelos próprios produtores quilombolas, com definição de regras e normas de organização e desenvolvimento de suas atividades, com planos de ação integrados, elaborados pelos seus integrantes com apoio do CECVI. As decisões referentes a cada núcleo são tomadas em reuniões mensais através de uma comissão formada por um representante de cada grupo, com a representação de cada membro por comunidade. O Conselho funciona como instância consultiva e deliberativa quando há conflitos não dirimidos internamente em cada núcleo.

A metodologia utilizada no desenvolvimento dos seus trabalhos e atividades baseia-se na promoção da autogestão, que segue princípios de valorização e resgate da experiência de vida e de trabalho, através do respeito e reconhecimento da cultura, do saber e dos anseios, num processo contínuo de educação e trabalho, voltado à preservação do meio ambiente das comunidades quilombolas.

Estruturas de apoio ou fortalecimento das redes de produção dos núcleos são articuladas com a participação do Conselho ou do Centro de Educação e Cultura do Vale do Iguape, a exemplo da Casa do Mel e da Festa da Ostra. Tais estratégias são utilizadas para reunir todas as comunidades, promover discussões organizativas com o Conselho Deliberativo, possibilitar a comercialização das produções dos núcleos produtivos e dialogar com os representantes dos poderes públicos federal, estadual e municipal, para encaminhamento das necessidades e a efetivação de políticas públicas emancipatórias, compensatórias e reparadoras.

Essa descrição permite compreender a maturidade de uma experiência estruturante lastreada nos pilares da democracia inclusiva e participativa, assim como espelha experiência comunitária, estruturada e inspiradora para a dinâmica de uma administração pública participativa.

Ressalta-se que os instrumentos administrativo-jurídicos não dialogam diretamente com o reconhecimento dessa matriz originária de encaminhamentos comunitários para a gestão das políticas públicas, as quais

Os núcleos
estão
organizados
em grupos
formados pelos
quilombolas
produtores das
comunidades
e estão
articulados
com o Conselho
Quilombola da
Bacia e Vale
do Iguape e
com o Centro
de Educação e
Cultura Vale do
Iguape (CECVI)

O Estado baiano ainda se mantém a distância dessas construções coletivas, embora estas possam assegurar sua integração ao planejamento do Estado, contanto que este não se arvore a tentar enquadrar tais experiências no seu formato ainda muito hermético

clamam por novos arranjos administrativos. Adequar os resultados desses trabalhos coletivos em minutas de convênios e editais que se baseiam na “livre competitividade”, ou que não conseguem fazer a leitura interpretativa de uma singularidade incomparável com qualquer outra prática já consolidada, é tarefa difícil e requer o avanço de um Estado-administração provocado a reinventar-se para cumprir prioritariamente a Constituição Federal (BRASIL, 1988, art. 3º).

Deslocar o Estado-planejamento para esse lugar de distribuidor de políticas públicas adequadas às necessidades singulares das comunidades tradicionais quilombolas, a partir de um plano de desenvolvimento escolhido por estas, construído coletivamente, é reconhecer a efetividade no manejo de uma democracia participativa e inclusiva, capaz de impulsionar a orquestra estatal para além do pluralismo jurídico clássico. É adotar como fonte originária de exercício de direitos as deliberações do Conselho Deliberativo da Bacia e Vale do Iguape.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A experiência das comunidades da Bacia do Iguape e sua escolha pelo fortalecimento coletivo, através do Conselho Quilombola, manifestam a opção pela gestão democrático-participativa e se constitui atualmente em modelo que pode ser replicado como instrumento que dinamiza o próprio padrão democrático brasileiro, inserindo-se como proposta de radicalização da democracia participativa.

O fato, porém, de constituir-se como experiência já consolidada entre os remanescentes dos quilombos não possibilita a essas comunidades a integração automática ao aparato estatal, ainda que as contribuições do pluralismo das ordens jurídicas já encaminhem como solução contemporânea a possibilidade de outras fontes criativas de direitos e de mecanismos que instrumentalizam sua efetividade.

O Estado baiano ainda se mantém a distância dessas construções coletivas, embora estas possam assegurar sua integração ao planejamento do Estado, contanto que este não se arvore a tentar enquadrar tais experiências no seu formato ainda muito hermético.

Em temposos quais a ideia do Estado de exceção, com desequilíbrio entre os Poderes e ascensão do Estado policialesco, tem eco em alguns grupos, reverberar essas experiências já amadurecidas e as disseminar para consolidação do Estado Democrático de Direito permite encaminhar inescapavelmente o exercício de democracia participativa. A soberania popular deve se configurar como espaço capaz de preservar irrestrito respeito à dignidade humana, relação respeitosa e legítima entre o local e glo-

bal e distribuição justa e solidária dos bens públicos a todos dos cidadãos, como resultado da evolução da civilização humana.

A expectativa é que um olhar aglutinador dos gestores das políticas públicas possibilite novas experiências no âmbito do planejamento estatal.

São estruturas como o Conselho Quilombola da Bacia e do Vale do Iguaçu que materializam a revolução ética, legítima, com controle eficaz dos poderes políticos constituídos, na busca incessante da complementaridade entre a democracia representativa para alguns assuntos republicanos e a democracia participativa, prevista na Constituição Federal de 1988, que é exigência da nova gramática social, inclusiva de diferentes culturas e identidades locais, em prol da preservação do direito de ser e viver, sem custo para a paz social.

Estes espaços não podem ser vistos como mecanismos ratificadores das decisões do Estado, mas espaços necessários e de origem de planejamento legítimo das ações, sendo obrigatório que o Estado utilize-se deste instrumento para construir seu planejamento a partir das demandas locais.

REFERÊNCIAS

BILLIER, Jean-Cassien; MARYOLI, Aglaé. *História da filosofia do direito*. Tradução de Maurício de Andrade. Bauru, SP: Manole, 2005.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 5 out. 1988. Seção 1.

CÁRCOVA, Carlos María. *Las teorías jurídicas postpositivistas*. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2012.

GURVITCH, Georges. *Sociology of law*. London: Routledge e Kegan Paul Ltda, 1953.

SANTOS, Boaventura Souza (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

SARLET, Ingo. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 11. ed. Porto Alegre: Editora do Advogado, 2012.

SARMENTO, Daniel. *Direitos fundamentais e relações privadas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

WOLKMER, Antônio Carlos. *Introdução ao pensamento jurídico crítico*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

Resumo

Este estudo objetivou analisar a pobreza multidimensional dos bairros de Itabuna em 2010, por meio da utilização de ferramentas de análise espacial. Utilizou-se uma metodologia que considera outras variáveis, além da renda, que igualmente privam os cidadãos, para realização do cálculo do Índice de Pobreza (IP). A organização dos bairros em *rankings* de pobreza demonstrou que os índices são consistentes para o estudo e a espacialização da pobreza em Itabuna. Foram encontradas alta concentração de pobreza em diversas áreas do município e baixa concentração nas áreas centrais. Complementarmente, a utilização do modelo de Mínimos Quadrados Generalizados Factiveis (MQGF) apontou os determinantes da condição de pobreza cuja influência é negativa: renda média, proporção de lojas comerciais e de unidades de saúde, enquanto o analfabetismo demonstrou influenciar positivamente.

Palavras-chave: Cluster. Distribuição espacial. Pobreza. Desigualdade social. Itabuna.

Abstract

This paper examined the poverty of Itabuna neighborhoods in 2010 from the multidimensional perspective through the use of spatial analysis tools, an instrument that allows a visualization of the configuration of the localities closest to reality, which may contribute to the implementation of public policy to alleviate poverty more effectively. It should be noted that this study considered other variables that also deprive citizens, in addition to income, for calculating the Poverty Index (IP). Thus, the neighborhoods were organized into poverty rankings and it was shown that the indexes are consistent for the spatialized study of poverty in the Itabuna neighborhoods. Therefore, evidence of concentration of high and low poverty was found in several areas of the city, mainly in central areas. In addition, this work identified the determinants of the poverty condition of negative influence in the city, such as average income, proportion of commercial stores and proportion of health units.

Keywords: Cluster. Spatial Distribution. Poverty. Social Inequality. Itabuna.

Medindo a pobreza multidimensional em Itabuna: uma análise espacial

RICARDO CANDÉA SÁ BARRETO

Doutor em Economia Aplicada pela Universidade Federal de Viçosa (UFV) e mestre em Economia Rural pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Analista jurídico da Companhia de Água e Esgoto do Ceará (Cagece). ricardocandea@yahoo.com.br

ELI IZIDRO DOS SANTOS

Mestre em Economia Regional e Políticas Públicas pela Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC) e graduado em Administração pela Faculdade Madre Thais (FMT). Coordenação e gestão do Teatro Popular de Ilhéus (TPI). elyizidro@hotmail.com

ÍCARO CÉLIO SANTOS DE CARVALHO

Mestre em Economia Regional e Políticas Públicas pela Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC) e doutorando em Administração de Empresas pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). icarocelio@hotmail.com

A POBREZA tem se mostrado como uma preocupação da agenda pública dos governos, nos últimos anos. No Brasil, tal preocupação manifesta-se devido à dimensão da desigualdade no país que continua gritante. Portanto, compreender como a pobreza se manifesta em diferentes escalas do contexto brasileiro pode servir de orientação para que medidas de governo sejam implementadas de forma mais específica, mais eficiente e menos dispendiosa. Pois, segundo Peci e Neri (2017), a pobreza também implica custos de governança e clientelismo na relação entre a sociedade e o sistema político, tornando-se, portanto, um objeto indispensável de pesquisas na área de gestão, principalmente na esfera pública. Logo, enfrentar a pobreza e aliviar os efeitos sociais a ela associada têm sido objetivos explícitos ou implícitos da ação do Estado moderno. No entanto, diferentes ações políticas apresentam resultados diversos, de acordo com as localidades sob as quais incidem. Além disso, a segmentação local é uma questão central para explicar a desigualdade de renda e a pobreza em várias regiões do Brasil e do mundo.

Esta análise procura responder às seguintes questões: além da renda, quais elementos explicam a situação de pobreza? Como estas pobrezas estão dispersas nos bairros de Itabuna e quais suas amplitudes? Quão crítica é a configuração local da pobreza?

Nesse contexto, a espacialização da pobreza torna-se um elemento fundamental para entender os seus desdobramentos nas localidades, pois, segundo Ávila (2013), é fundamental conhecer e entender as relações que as múltiplas dimensões da pobreza possuem no espaço, para, entre outros aspectos, colaborar com a elaboração de políticas públicas mais consistentes. Nesse sentido, a identificação de *clusters* de pobreza e suas dimensões pode permitir o entendimento do melhor tipo de política a ser proposta, com foco no núcleo do problema, e, desta forma, possibilitar uma aplicação mais eficaz e eficiente de recursos públicos.

Assim, esta análise procura responder às seguintes questões: além da renda, quais elementos explicam a situação de pobreza? Como estas pobrezas estão dispersas nos bairros de Itabuna e quais suas amplitudes? Quão crítica é a configuração local da pobreza? Trata-se, portanto, de um trabalho inovador, na medida em que, diferentemente do que tem sido comum na literatura, se ampliam as dimensões da pobreza empiricamente, inserindo novas dimensões e, ao mesmo tempo, procuram-se suas evidências na escala local. Logo, a relevância deste trabalho está em alertar para a urgência de ações que promovam mudanças localizadas, uma vez que o município de Itabuna, assim como outras regiões do Nordeste, apresenta elevados índices de pobreza.

Nesse contexto, esta pesquisa o tem como objetivo geral desenvolver uma análise espacial da pobreza multidimensional nos bairros de Itabuna. E mais especificamente, busca-se: a) mensurar a pobreza nos bairros de Itabuna em 2010, com base no Índice de Pobreza; b) analisar espacialmente a pobreza em Itabuna; c) identificar os bairros do município com maior e menor concentração de pobreza, e d) identificar quais variáveis são determinantes para a pobreza nos bairros do município.

Além desta primeira seção introdutória, este artigo encontra-se dividido em mais quatro seções: na segunda encontra-se a revisão da literatura, que apresenta o referencial teórico utilizado para embasar esta análise. Na terceira seção é apresentada a metodologia utilizada, enquanto, na quarta, são feitas as discussões dos resultados encontrados, bem como a espacialização da pobreza nos bairros de Itabuna. A última seção é dedicada às considerações finais do trabalho, além das referências.

REVISÃO DE LITERATURA

Este trabalho se inspira na abordagem das capacidades, de Amartya Sen, que considera os relacionamentos existentes numa sociedade como “funcionamentos” e pressupõe como essencial analisar as capacidades dos indivíduos de participarem de tais funcionamentos. A pobreza pode ser mensurada como pobreza relativa e absoluta. A primeira representa

um indivíduo que é excluído da sociedade por não conseguir seguir o padrão do meio em que vive. A pobreza absoluta descreve uma pessoa que é incapaz de atender a suas necessidades básicas.

Nessa ótica, a pobreza é definida como privação de capacidades. Acredita-se que a renda não é o único mecanismo gerador destas e que o impacto da renda nas capacidades é relativo e contingente. Para Amartya Sen, a privação de capacidades ligada à pobreza está relacionada à sua visão de desenvolvimento sobre a expansão das liberdades, pois um dos problemas que é parte central do processo de desenvolvimento é a persistência da pobreza e a violação das liberdades básicas e políticas. A pobreza limita a liberdade das pessoas e pode ser definida como privação das capacidades básicas. Tal privação inibe o processo de desenvolvimento de uma sociedade e afeta negativamente o bem-estar social (SEN, 2000).

O estudo da pobreza pode ser concentrado de duas maneiras: a primeira sob a ótica econômica, em que se utiliza como base somente a renda; e a segunda por uma perspectiva que incorpora outras variáveis não econômicas, que igualmente privam o cidadão (SEN, 2000).

Entretanto, assumir que a pobreza não se limita à renda não é suficiente para se conseguir um bom resultado. Pois, caso não se conheçam, de forma clara, o objeto de análise e o seu comportamento, tornam-se extremamente limitadas as tentativas de elaborar as políticas necessárias e, principalmente, de avaliara realidade de forma ampla e consistente, o suficiente para intervir de maneira positiva e duradoura. Assim, por ser um fenômeno complexo, o estudo da pobreza necessita de uma análise que envolva não só a renda dos indivíduos, mas também outros aspectos e variáveis que estão ligados diretamente à sua incidência e que são limítrofes para um desenvolvimento digno das pessoas, como: más condições de saúde, analfabetismo, falta de moradia digna, falta de participação social, violência, entre outros.

Neste sentido, esta abordagem é mais abrangente que a das necessidades básicas, porque considera ainda o acesso a educação, saúde e infraestrutura (bens públicos em geral), além da possibilidade de os indivíduos exercerem sua cidadania e representatividade social. Portanto, um indicador de pobreza com estas características pode ser considerado subjetivo, por avaliar a situação dos cidadãos numa sociedade específica. O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), por exemplo, usa este arcabouço como base conceitual e metodológica em seus estudos sobre pobreza.

Para Kageyama e Hoffmann (2006), a ideia central é que a pobreza tem uma dupla natureza: de um lado, deve-se ao subdesenvolvimento regio-

O estudo da pobreza pode ser concentrado de duas maneiras: a primeira sob a ótica econômica, em que se utiliza como base somente a renda; e a segunda por uma perspectiva que incorpora outras variáveis não econômicas, que igualmente privam o cidadão (SEN, 2000)

São muitas as conceituações de pobreza e, nessa lógica, cada pesquisador acaba definindo um caminho de acordo com a metodologia utilizada, os dados disponíveis e os objetivos do estudo

nal e local, que impõe privações em condições básicas de existência, como luz elétrica, água encanada e instalações sanitárias, e dificuldade de acesso aos serviços de saúde e educação; de outro lado, a pobreza tem raízes nas características demográficas e nas limitações do capital humano e financeiro das famílias, que prejudicam a capacidade de elevar a renda familiar. Logo, a superação do primeiro aspecto depende mais de investimentos públicos e privados em infraestrutura e serviços básicos; já o segundo aspecto teria que ser atacado em duas frentes: na melhoria da educação fundamental, incluindo programas de esclarecimento de controle da natalidade e de normas de higiene, e na melhoria das condições de acesso ao mercado de trabalho, seja pelo crescimento dos empregos assalariados, seja pelo apoio às atividades autônomas, ou pela diversificação das fontes de renda da família. Para os autores, conhecer o número e a localização dos grupos de pobres em que predomina uma ou outra dimensão, e acompanhar sua trajetória num período relativamente longo, é importante para o planejamento das ações de combate à pobreza, sobretudo em relação ao melhor direcionamento dos gastos e investimentos do poder público, que devem focalizar os grupos prioritários.

Para corroborar a influência da localidade, Rothwell e Massey (2015) ressaltam que outros determinantes do status socioeconômico futuro variam amplamente entre os bairros, como a qualidade da escola, incluindo a exposição ao crime e à violência, o emprego e oportunidades de trabalho, o acesso ao financiamento para habitação ou negócios, a escolha ocupacional, a taxa de reprodução, os hábitos alimentares saudáveis e os hábitos de exercício, a adesão religiosa e o investimento em aprendizagem. Os bairros pobres tendem a ter taxas mais altas de desordem social, crime e violência. Assim, a exposição a este tipo de violência não tem somente efeitos de curto prazo, mas também de longo prazo na saúde e na capacidade cognitiva de seus habitantes (ROTHWELL; MASSEY, 2015).

São muitas as conceituações de pobreza e, nessa lógica, cada pesquisador acaba definindo um caminho de acordo com a metodologia utilizada, os dados disponíveis e os objetivos do estudo. Para Lacerda (2009), a grande dificuldade é encontrar um bom indicador, capaz de incorporar o lado multidimensional da pobreza. A autora destaca que, diferentemente do que acontece com os estudos sobre o prisma unidimensional, não existe ainda nas abordagens multidimensionais um conjunto de medidas estabelecidas e consolidadas. Este fato ilustra bem a importância do Índice de Pobreza (IP), utilizado neste trabalho, que engloba no seu arcabouço a renda, a educação, a saúde, a participação política, a segurança pública e a habitação/saneamento. De acordo com Ávila (2013), apesar de utilizar dados quantitativos, este índice focaliza a qualidade de vida dos indivíduos, não apenas a quantificação monetária

da pobreza. O IP é inspirado no Índice de Pobreza Humano (IPH), que foi incorporado ao Relatório de Desenvolvimento Humano do PNUD, a partir de 1997, com o objetivo específico de medir a pobreza, utilizando as mesmas variáveis do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), entretanto, com foco nos mais pobres e a partir de uma perspectiva que considera as privações do indivíduo. O intuito é medir o tamanho do déficit, utilizando as mesmas dimensões fundamentais consideradas pelo IDH e, neste sentido, é mais uma medida de vulnerabilidade que propriamente de pobreza (ÁVILA, 2013; LACERDA, 2009).

Contudo, existe um consenso entre os estudiosos da pobreza acerca da imprecisão de sua medida, ainda que não haja concordância quanto à natureza dessa imprecisão e quanto ao método de apreendê-la. Mesmo entre aqueles que utilizam uma linha de pobreza monetária, há uma preocupação com relação à imprecisão dessa medida, porém, esta imprecisão é atribuída muito mais à falta de informação do que à natureza do fenômeno estudado.

Como apontado por Silva e Barros (2006), sobre a importância de indicadores escalares de pobreza multidimensional, não existe uma forma única para sua construção. A cada passo do processo de construção surgem dilemas, tais como: quais as dimensões mais relevantes? Quais devem ser as variáveis adotadas e seus pesos? Qual deve ser o método de agregação das dimensões de pobreza? Entre outras questões.

No entanto, apesar das mais diversas linhas de pensamento e das várias limitações desse tipo de metodologia, ela se mostra analiticamente aceitável, pois, além de medir a pobreza, busca entendê-la, considerando dimensões mais ligadas à qualidade de vida. A interpretação desses índices possibilita a proposição e a elaboração de políticas públicas capazes de atender às necessidades dos indivíduos e revela-se bem mais eficaz que o método que utiliza apenas a dimensão renda (ÁVILA, 2013; LACERDA, 2009).

METODOLOGIA

Índice de Pobreza (IP)

A metodologia deste trabalho foi composta por técnicas de distribuição espacial e baseada no trabalho de Ávila (2013), cuja construção do Índice de Pobreza (IP) é estruturada a partir da metodologia do Índice de Pobreza Humana (IPH), criado por Anand e Sen (1997). Fazem parte ainda desse arcabouço a Análise Exploratória de Dados Espaciais (AEDE) e o Índice de Moran Global e Local, instrumentos que possibilitaram espacializar a pobreza e a desigualdade nos bairros de Itabuna sob

Contudo, existe um consenso entre os estudiosos da pobreza acerca da imprecisão de sua medida, ainda que não haja concordância quanto à natureza dessa imprecisão e quanto ao método de apreendê-la

A metodologia deste trabalho foi composta por técnicas de distribuição espacial e baseada no trabalho de Ávila (2013), cuja construção do Índice de Pobreza (IP) é estruturada a partir da metodologia do Índice de Pobreza Humana (IPH), criado por Anand e Sen (1997)

uma ótica multidimensional. Também utiliza-se nesta pesquisa a análise econométrica espacial, com o objetivo de identificar os determinantes da pobreza em Itabuna, tendo o IP como variável dependente.

Portanto, foram estabelecidas uma série de requisitos para satisfazer e especificar os critérios metodológicos necessários para alcançar os objetivos propostos. Com base na revisão bibliográfica, descreveu-se um IP composto por cinco dimensões: condições de habitação e saneamento, educação, saúde, segurança e renda. Foram especificadas as privações que compõem cada uma das dimensões, as que são desejáveis, bem como as que são viáveis, dada a escassez de dados estatísticos, principalmente para bairros de cidades de médio porte, como Itabuna.

Neste sentido, após a coleta dos dados, foi realizado o cálculo do IP a partir das dimensões escolhidas, dispostas no Quadro 1.

Quadro 1
Dimensões e privações que compõem o IP

Dimensões (D)	Privações (P)	Referencial conceitual
Habitação e saneamento (HS)	Cinco ou mais moradores por domicílio (IBGE, 2010) Sem paredes adequadas (IBGE, 2010) Sem coleta de lixo (IBGE, 2010) Sem energia elétrica (IBGE, 2010) Sem tratamento de esgoto (IBGE, 2010) Sem água potável (IBGE, 2010)	Ávila (2013), Santos (2013), Allardt (1993), Cummins (1996), Ura e outros (2012).
Educação (E)	Sem instrução (IBGE, 2010)	Ávila (2013), Santos (2013), Sen, Stiglitz e Fitoussi (2009), Allardt (1993), Cummins (1996), Ura e outros (2012).
Saúde (S)	Gap de Saúde(1) – diferença percentual entre o bairro e bairro líder que tem mais unidades de saúde (ITABUNA, 2017).	Ávila (2013), Santos (2013), Sen, Stiglitz e Fitoussi (2009), Allardt (1993).
Segurança pública (C)	Taxa de homicídios em relação ao total do município (SANTOS, 2012)	Santos (2013), Sen, Stiglitz e Fitoussi (2009), Cummins (1996).
Renda (R)	Até 1/2 salário mínimo (SM) ou sem rendimento (IBGE, 2010)	Ávila (2013), Santos (2013), Sen, Stiglitz e Fitoussi (2009), Allardt (1993), Cummins (1996), Ura e outros (2012).

Fonte: elaborado pelos autores.

(1) [(percentual de unidades de saúde de bairro líder) – (percentual de unidades de saúde do bairro i)] / (percentual de unidades de saúde do bairro líder).

Inicialmente, elaborou-se uma tabela com os indicadores de privações para cada um dos bairros, para que, na sequência, pudessem ser realizados os cálculos dos referidos índices. Em seguida foi organizado o *ranking* dos bairros itabunenses para cada um dos índices calculados. A partir disso, realizou-se uma análise comparativa dos *rankings*, buscando verificar a consistência dos índices, como forma de justificar sua utilização na análise espacial. Para verificação da consistência dos índices utilizou-se como base o *ranking* do IDH calculado para os bairros de Itabuna em 2010. Assim, foi calculada uma medida do IDH e de seus componentes ligados a educação, longevidade e renda (IDH-E, IDH-L e IDH-R), seguindo o mesmo procedimento metodológico de Abreu e

outros (2011), e formou-se o *ranking* do IDH, o qual serviu de comparação e teste de consistência do IP.

Portanto, de acordo com o arcabouço metodológico, o Índice de Pobreza é apresentado da seguinte forma:

$$D_i = 1/n(\sum P_{ij}) \quad (1)$$

Em que: D_i = dimensão a ser calculada; P_{ij} = privação que compõe a variável derivada; i = número que indica a dimensão a ser calculada ($i = 1 \dots, 5$); j = número da privação que compõe a dimensão a ser calculada ($j = 1 \dots, 5$), e n = quantidade de privações que compõe a dimensão.

Desta forma, aplicando-se a média ponderada às dimensões (D_i), e reescrevendo-as, tem-se: $HS = D_1, E = D_2, S = D_3, C = R_4$. Logo, o Índice de Pobreza assume a seguinte expressão:

$$IP = \{(1/n) * [D_1^a + D_2^a + D_3^a + D_4^a]\}^{1/a} \quad (2)$$

Ou seja: $D = D_i ; i = 1, \dots, n$

Desta forma, na fórmula geral, tem-se:

$$IP = \left[(\sum D_i^\alpha) / n \right]^{1/\alpha} \quad (3)$$

Em que: n = quantidade de dimensões que compõem o índice, e α = fator de ponderação do peso das dimensões que compõem o índice.

Tem-se, desta forma, os três índices utilizados neste trabalho, que são assim apresentados:

$$IP_1 = \{(1/n) * [HS^a + E^a + C^a + S^a + R^a]\}^{1/a} \quad \alpha = n = 5 \quad (4)$$

$$IP_2 = \{(1/n) * [HS^a + E^a + C^a + S^a]\}^{1/a} \quad \alpha = n = 4 \quad (5)$$

$$IP_3 = \{(1/n) * [R^a]\}^{1/a} \quad \alpha = n = 1 \quad (6)$$

E finalmente tem-se:

$$D_i = 1/n(\sum P_{ij}) \quad n=5 \text{ para HS e } n=1 \text{ para E, C, S e R} \quad (7)$$

Para imple-
mentação da
análise espacial
definiu-se,
primeiramente,
a matriz de
pesos espaciais
(W), que
representa
certa estrutura
espacial na qual
determinada
interação socio-
econômica
entre os agentes
ocorre

Nesta lógica, procedeu-se o cálculo dos IP¹ e, posteriormente, foi realizada a análise comparativa dos *rankings* dos bairros, buscando verificar a consistência dos índices calculados em comparação com o IDH dos bairros de Itabuna, conforme descrito anteriormente, como forma de justificar sua utilização na análise espacial.

Para implementação da análise espacial definiu-se, primeiramente, a matriz de pesos espaciais (W), que representa certa estrutura espacial na qual determinada interação socioeconômica entre os agentes ocorre. Conforme Almeida, Perobelli e Ferreira (2008), é a forma de expressar um arranjo espacial das interações resultantes do fenômeno a ser estudado, como primeiro passo para implementação da Análise Exploratória de Dados Espaciais (AEDE). No entanto, tendo em vista a existência de autocorrelação espacial, foi aplicada a estatística I de Moran Global², pois, segundo Almeida (2012), é a maneira mais aceitável de identificá-la e testá-la. Contudo, quando se lida com um grande número de dados, há sempre a ocorrência de dependência espacial, assim, foi utilizada a estatística I de Moran Local, que permite a identificação de *clusters* espaciais, em que a comparação não é feita entre bairros, mas sim entre os indicadores locais e seus vizinhos, verificando, desta forma, se há ou não padrões de concentrações locais.

Segundo Almeida, Perobelli e Ferreira (2008), o objetivo central desse método é descrever a distribuição espacial, os padrões de associação espacial, os possíveis *clusters* espaciais, verificar a existência de diferentes regimes espaciais ou outras formas de instabilidade espacial (não estacionariedade) e identificar observações espaciais atípicas, ou seja, os *outliers*. Os autores salientam que, para implementação da AEDE, faz-se necessário definir uma matriz de pesos espaciais (W). Destacam ainda que a escolha da matriz de pesos espaciais é muito importante em uma AEDE, pois os resultados da análise são sensíveis a tal seleção. Logo, diante da ideia contida na matriz de vizinhança, existe maior interação espacial entre os vizinhos mais próximos do que com os mais distantes. Ávila (2013) afirma que o resultado desta interação esperada é que o IP de determinado bairro influencie e seja influenciado pelos índices dos

- 1 Este é um índice que seu valor varia de 0 a 100. Logo o valor final do IP indica qual a proporção de pobres no bairro. Desta forma, quanto mais próximo de 100 for o resultado, maior é o grau de pobreza. Neste sentido, os bairros que obtiverem índice de 0 a 14,99% são considerados de baixa pobreza, os que alcançarem índice de 15% a 24,99% são classificados como de média pobreza, os que galgarem índice de 25% a 39,99% são tidos como de alta pobreza e aqueles que obtiverem índice de 40% ou mais serão classificados com grau de pobreza muito alto. Salienta-se que este foi um arranjo, praticado para este estudo, na metodologia original proposta por Ávila (2013), devido a uma menor escala de bairros, principalmente em uma cidade de médio porte como Itabuna, em relação a outros municípios ou estados, por exemplo.
- 2 Consiste em uma medida de autocorrelação espacial que aponta para a existência ou não de agrupamentos espaciais para uma dada variável, isto é, para a presença de índices de pobreza com valores similares entre vizinhos, segundo um determinado indicador de interesse (ALMEIDA; PEROBELLI; FERREIRA, 2008).

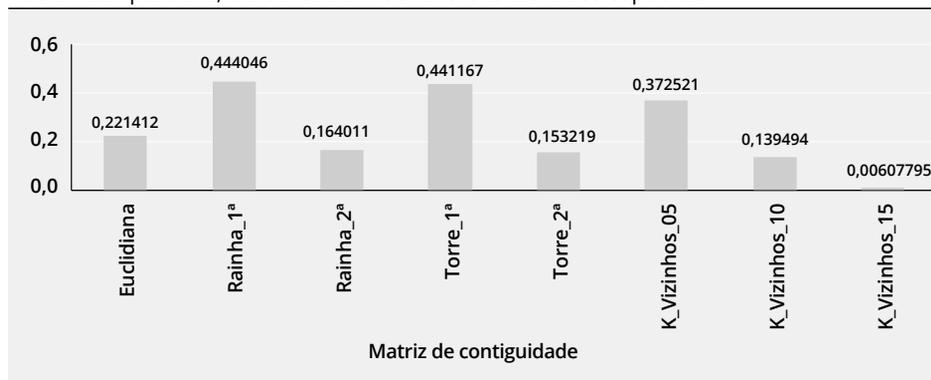
bairros com os quais faz fronteira, e que essa influência vá diminuindo à medida que a distância interbairros aumente.

Desta forma, definiram-se a matriz e o nível de contiguidade, para posteriormente proceder à análise propriamente dita a partir da elaboração dos mapas. Assim, realizou-se o teste de autocorrelação espacial ou I de Moran, que indicou que o uso da matriz de contiguidade Rainha na primeira ordem de contiguidade seria o mais indicado, pois apresentou o maior nível de significância estatística para ambos os períodos e índices, o que está em consonância com os preceitos metodológicos e é o tipo de matriz mais convencionalmente utilizado (ANSELIN, 1988; ALMEIDA, 2012). Contudo, outros tipos de matrizes espaciais foram testados, com objetivo de aumentar o rigor do teste e identificar qual destas capta a maior autocorrelação sobre o objeto estudado. Os resultados da Figura 1 indicam que há autocorrelação espacial positiva independentemente do tipo de matriz utilizada³. Logo, a redução da pobreza de um bairro depende, pelo menos em parte, das características de seus vizinhos.

Desta forma, definiram-se a matriz e o nível de contiguidade, para posteriormente proceder à análise propriamente dita a partir da elaboração dos mapas

Figura 1

I de Moran para IP1, considerando-se diversas matrizes espaciais



Fonte: elaborado pelos autores.

Modelo econométrico

Para composição do modelo a ser utilizado foi realizada a estimação dos determinantes da pobreza, com base nos trabalhos de Giovanetti e Raiher (2015) e Rothwell e Massey (2015) através do modelo:

$$\ln(IP1) = \beta_0 + \rho W_1 \ln(IP1) + \beta_1 \ln(R) + \beta_2 \ln(E) + \beta_3 \ln(C) + \beta_4 \ln(S) + \beta_5 \text{lat} + \beta_6 \text{long} + u \quad (8)$$

$$u = \lambda W_2 u + \varepsilon^4$$

3 Tal procedimento para seleção da matriz de pesos espaciais está baseado em Baumont (2004, p. 13).

4 O valor "0" representa a média do termo de erro "ε", e "Ω" representa a matriz de variância-covariância cujos termos da diagonal principal não são constantes.

Em que: “IP1” representa a variável dependente, “ β_0 ” é a constante, “ β_1 ” é o coeficiente que acompanha a variável explicativa Renda Média “R”, “ β_2 ” é o coeficiente que acompanha a variável explicativa analfabetismo “E”, “ β_3 ” é o coeficiente que acompanha a variável explicativa lojas comerciais “C”, “ β_4 ” é o coeficiente que acompanha a variável explicativa unidades de saúde “S”. Já “ β_5 ” e “ β_6 ” acompanham duas variáveis de controle de localização geográficas: latitude (lat) e longitude (long). Enquanto “u” representa um termo de erro que segue um processo espacial autorregressivo, “ λ ” representa o coeficiente escalar do erro espacial⁵, “ ρ ” é o coeficiente de defasagem espacial⁶ (um escalar), “W” representa a mesma matriz de pesos espaciais utilizada no cálculo do I de Moran (Rainha) e “ ε ” é o termo de erro⁷.

Logo, a equação para o modelo determinante da pobreza pode ser expresso em sua forma logarítmica “ln(IP1)”. Lembrando que, de acordo com Anselin (1988) e Anselin e Bera (1998), os modelos tradicionais de regressão linear, que não levam em conta os efeitos espaciais (autocorrelação e heterogeneidade espaciais), não devem ser estimados por intermédio do método do MQO, pois as estimativas serão inconsistentes e/ou ineficientes⁸.

Assim, o modelo incorpora as duas formas de autocorrelação citadas: Erro e Defasagem Espaciais. Cabe ressaltar que as matrizes utilizadas neste modelo (W_1 e W_2)⁹ contêm pesos espaciais diferentes, constituindo caso mais geral.

-
- 5 Se λ assumir valor nulo, não existe autocorrelação espacial do erro. De acordo com Rey e Montouri (1999), quando $\lambda \neq 0$, um choque ocorrido em uma unidade geográfica se espalha não só para os seus vizinhos imediatos, mas por todas as outras unidades. Esse tipo de dependência espacial poderá ser resultante de efeitos não modelados, que não são aleatoriamente distribuídos através do espaço. Não considerar este tipo de efeito espacial, quando este se mostrar relevante, gera estimativas ineficientes.
 - 6 Este elemento na forma funcional pode ser entendido como uma média dos valores da pobreza das regiões vizinhas. Se $\rho = 0$, pode-se constatar que não há autocorrelação espacial no modelo. Porém, $\rho \neq 0$ sugere a existência de autocorrelação espacial. Além disso, da mesma forma que o Modelo com Erro Espacial, quando $\rho \neq 0$, um choque ocorrido em uma unidade geográfica se espalha não só para os seus vizinhos imediatos, mas por todas as outras unidades (ANSELIN; BERA, 1998, p. 246).
 - 7 Lembrando que “ ε ” representa um termo de erro normalmente distribuído, com média zero e variância constante.
 - 8 Portanto, para não incorrer em estimativas inconsistentes e/ou ineficientes, foi verificada a necessidade de inclusão de efeitos espaciais a este modelo. Para tanto, segue-se a proposta feita por Florax, Folmer e Rey (2003), ou seja, como primeiro estágio, os autores recomendam que seja seguido o seguinte roteiro: Estimar o modelo clássico de análise de regressão linear por MQO; testar a hipótese de ausência de autocorrelação espacial, devido a uma defasagem ou a um erro por meio do valor do multiplicador de Lagrange para defasagem espacial (ML ρ) e do multiplicador de Lagrange para o erro espacial (ML λ). Caso ambos os testes não sejam significativos, a utilização do modelo clássico é mais apropriada. Do contrário, é necessário seguir o próximo passo. Porém, se ambos forem significativos, apontados como os mais significativos de acordo com as versões robustas desses testes, ou seja, multiplicador de Lagrange robusto para a defasagem espacial (MLR ρ) e o multiplicador de Lagrange robusto para o erro espacial (MLR λ). Assim, se MLR $\rho >$ MLR λ usa-se o modelo com defasagem espacial como o mais apropriado. Se ao contrário, MLR $\rho <$ MLR λ , adota-se o modelo de erro espacial como o mais apropriado.

9 W_1 é a matriz rainha e W_2 é a matriz de pesos espaciais binários com a convenção de contiguidade “rainha”.

Fonte de dados

Para a composição das dimensões analisadas neste trabalho, as regiões utilizadas foram as localidades, formadas por bairros de Itabuna, e as unidades, constituídas pela quantidade de domicílios e o número de habitantes de cada bairro. Logo, para as dimensões habitação/saneamento e renda, a unidade de análise foi o domicílio, e para as dimensões saúde, segurança pública e educação, a unidade foi o indivíduo. Foram utilizados para este estudo os dados do Censo de 2010 referentes aos 47 bairros de Itabuna, obtidos através do banco de dados por setores censitários do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (CENSO DEMOGRÁFICO 2010). Para as informações sobre homicídios, utilizou-se o relatório *Diagnóstico da violência no município de Itabuna*, de Santos (2012). Para o cálculo do IDH e de seus componentes de educação, longevidade e renda (IDH-E, IDH-L e IDH-R), utilizaram-se os dados do IBGE, seguindo o mesmo procedimento metodológico de Abreu e outros (2011)¹⁰. A informação sobre unidade de saúde foi obtida na Secretaria de Saúde da Prefeitura de Itabuna (ITABUNA, 2017).

Na composição do trabalho foram utilizados os *softwares* ArcGis10, para integração das bases de dados com os arquivos *shapefile*, bem como para a elaboração dos mapas; o SpaceStat, para análise espacial econométrica; o Excel 12, para construção dos *rankings* de pobreza; o GeoDa8.4, para análise espacial, e o SPSS23, para as análises descritivas.

Caracterização da área de estudo

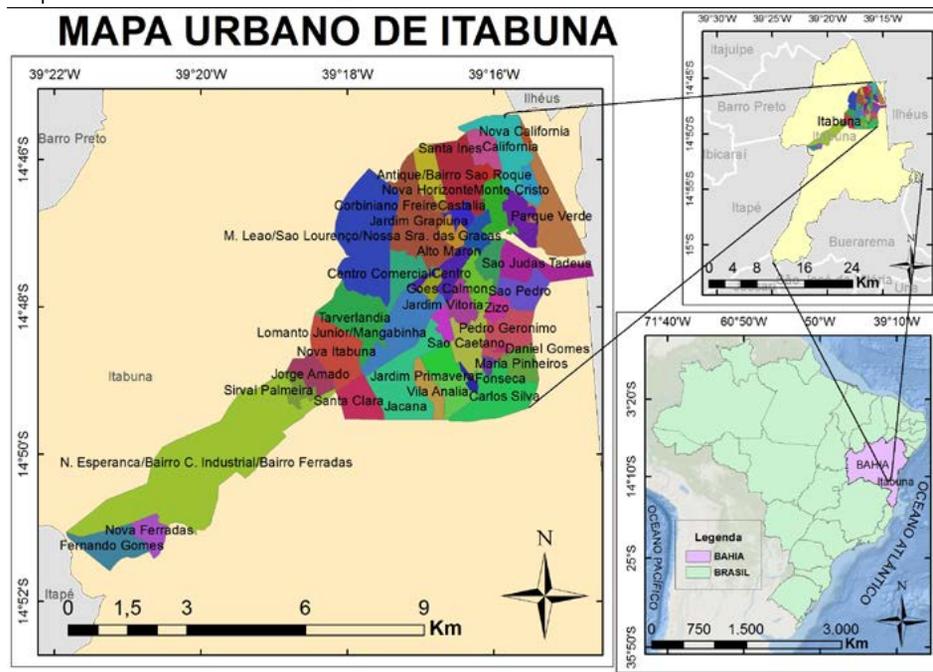
O município de Itabuna fica localizado na região sul da Bahia, a cerca de 426 quilômetros de Salvador, capital do estado. Possui uma área de 401,028 km² e faz limites com os municípios de Ilhéus, Buerarema, Barro Preto, Itapé, Ibicarai, Jussari e São José da Vitória (Figura 2). Sua população, estimada para o ano de 2016, é de 220.386 habitantes, segundo dados do Censo Demográfico de 2010 (2011).

Itabuna destaca-se, atualmente, como um polo regional de indústria, comércio e serviços. Mas, durante muito tempo, a economia do município teve como base a cultura do cacau, modelo que impulsionou o desenvolvimento econômico de boa parte da região sul da Bahia. No final da década de 1980, no entanto, com o aparecimento da praga vassoura-de-bruxa e um longo período de estiagem, houve uma queda acentuada na produção de cacau e uma baixa dos preços do produto no mercado internacional, o que resultou em uma grave crise em toda

Para a
composição
das dimensões
analisadas
neste trabalho,
as regiões
utilizadas foram
as localidades,
formadas
por bairros
de Itabuna, e
as unidades,
constituídas
pela quantidade
de domicílios
e o número de
habitantes de
cada bairro

10 Os três subíndices medidos são utilizados com pesos iguais no cálculo do IDH, que é obtido por meio da média aritmética dos subíndices IDH-Renda, IDH-Longevidade e IDH-Educação. Para mais detalhes ver Abreu e outros (2011).

Figura 2
Mapa dos bairros de Itabuna – 2010



Fonte: elaborado pelos autores, com auxílio do software ArcGis10.

região. Esse fator, aliado a outros fenômenos mundiais, como guerras, mudanças climáticas etc., ocasionou uma forte ocupação na região.

De acordo com o Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO; INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2013), Itabuna possuía em 2010 uma taxa de urbanização de 97,55% o que já era, à época, bem maior que as taxas nacional e estadual. Contudo, para Santos (2012), esse avançado processo de urbanização está assentado sobre uma desordenada e incontrolável ocupação do meio urbano, em que a maior parte da população ocupa áreas irregulares, subnormais e carentes de serviços de estrutura básica e serviços públicos essenciais, o que tem acarretado uma série de problemas sociais e econômicos para os habitantes da região. Segundo dados do Índice de Homicídios de Adolescentes (IHA), Itabuna foi a cidade, com mais de 100 mil habitantes, que mais matou jovens no Brasil em 2012 (MELO; CANO, 2012). Esse fato, por si já justificaria a utilização da dimensão segurança pública neste estudo.

RESULTADOS E DISCUSSÕES

Diante dos resultados apresentados na Tabela 1 é possível inferir que mais da metade dos bairros itabunenses possuem pobreza multidimensional menor que a média do município, pois apresentam média maior

Tabela 1

Estatísticas descritivas para os Índices de Pobreza e IDH_B dos bairros de Itabuna – 2010

	IP1	IP2	IP3	IDH_B
Média	17,058932777	16,575217766	6,218431234	,662461364
Mediana	14,581700300	14,554899300	4,500000000	,645909900
Moda	2,1439571 ^a	2,1378285 ^a	2,0000000 ^a	,5109366 ^a
Desvio padrão	9,9805357668	9,5044394226	8,0153111124	,0935665580
Variância	99,611	90,334	64,245	,009
Amplitude	39,7787919	39,8860572	48,5000000	,4011538
Mínimo	2,1439571	2,1378285	,0000000	,5109366
Máximo	41,9227490	42,0238857	48,5000000	,9120904

Fonte: elaboração própria com auxílio do *software* SPSS23.

Nota: (a) Ha várias modas. O menor valor é mostrado.

que a mediana para todos os índices analisados, incluindo ou não a renda no seu escopo. Porém, quando se observa a variância em todos os índices de pobreza, com valores superiores a 60%, verifica-se que há uma grande dispersão das informações em torno da média, o que significa que há presença de informações discrepantes ou *outliers*.

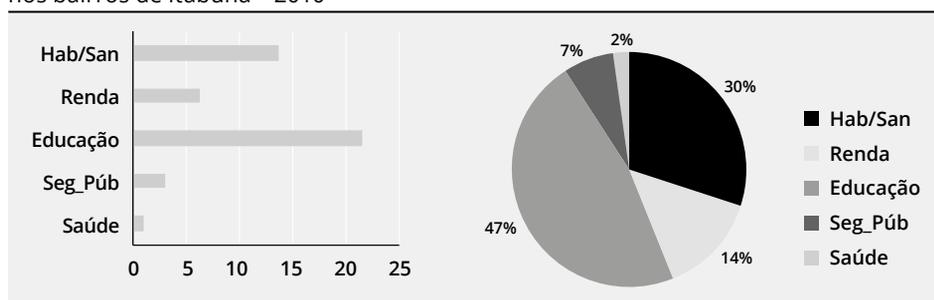
Entretanto, analisando-se as dimensões que compõem os índices em estudo (Figura 3), é possível verificar que a educação é a dimensão que apresenta a maior contribuição absoluta para formação do IP nos bairros de Itabuna, com uma contribuição média relativa igual a 47%, seguida das dimensões habitação e saneamento, com 30%, renda com 14%, segurança pública com 7% e saúde com 2%.

Ao detalhar ainda mais esta análise, observa-se o comportamento de cada privação, como cada uma contribui para a formação das dimensões e, conseqüentemente, para composição do IP (Figura 4). Neste sentido, verifica-se que a privação que apresenta a maior contribuição relativa média é a 'sem esgoto tratado' (24%), um dos problemas críticos da cidade de Itabuna. Na sequência, têm-se a privação 'sem instrução', com 19% de contribuição, seguida das privações 'cinco moradores ou mais' com 15%, 'sem coleta de lixo' com 14%, 'sem energia

Neste sentido, verifica-se que a privação que apresenta a maior contribuição relativa média é a 'sem esgoto tratado' (24%), um dos problemas críticos da cidade de Itabuna

Figura 3

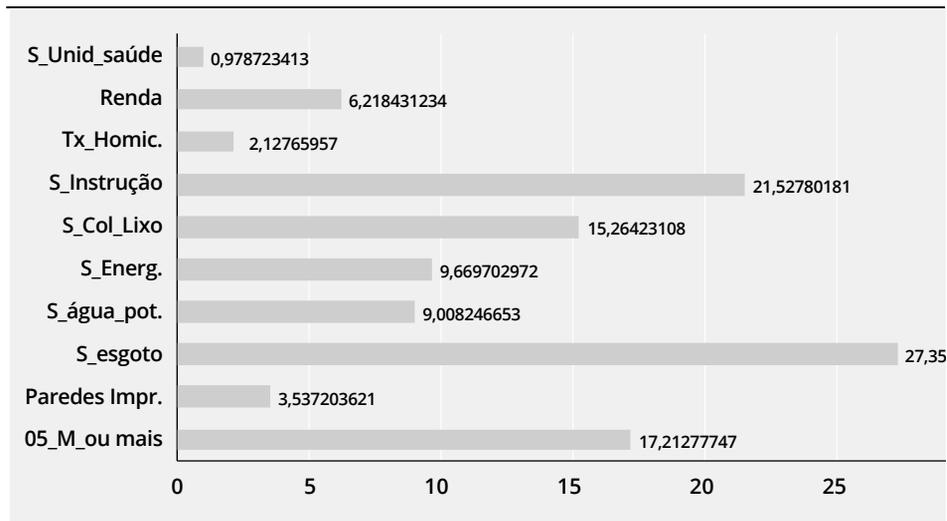
Contribuição absoluta e relativa média das dimensões da pobreza na composição do IP nos bairros de Itabuna – 2010



Fonte: elaboração própria.

Figura 4

Contribuição relativa média das privações da pobreza na composição do IP nos bairros de Itabuna – 2010



Fonte: elaboração própria.

elétrica’ com 9% e ‘sem água potável’ com 8%. Argui-se que estas quatro privações, mais a ‘sem esgoto’ e a ‘paredes inadequadas’ com 3% de contribuição, todas fazem parte da dimensão habitação/saneamento, o que justifica esta ser a segunda dimensão que mais impacta na composição do IP. Além disso, percebe-se que a renda contribui apenas com 5%, à frente da taxa de homicídio (2%) e da privação ‘sem unidades de saúde’, com 1% de contribuição. Isto indica que os estudos de pobreza, assim como as políticas públicas, necessitam inserir outras variáveis não econômicas nos estudos, para entender e aliviar essa anomalia nos bairros de Itabuna.

Ranking dos bairros de Itabuna em relação à pobreza e ao desenvolvimento

Para análise dos dados, foi utilizada uma amostra dos cinco bairros que se apresentaram em maior situação de pobreza e dos cinco em menor situação, de acordo com os IP calculados para este trabalho. Desta forma, foram criados *rankings* de pobreza dos bairros, para todos os índices utilizados.

O bairro de Itabuna que apresentou índice de maior situação de pobreza em 2010 foi o Fernando Gomes, alcançando 41,92%, na avaliação do IP1. Em segundo lugar figurou o bairro Jorge Amado, com 35,71%, e, na terceira posição, o bairro Nova Ferradas, com 32,75%. Quando se analisa o IP2, percebem-se os bairros Fernando Gomes em primeiro, com 42,02%, Nova Ferradas em segundo, com 32,06%, e Novo Horizonte com 29,87%, ocupando a terceira posição. Verificando o IP3, que considera apenas a renda como indicador, o bairro Jorge Amado apresenta-

va-se, em 2010, com o maior índice de pobreza, com 48,50%, portanto, em primeiro lugar; Maria Leão/ São Lourenço vinham em segundo, com 25%, e Maria Pinheiro, em terceiro com 20,33%.

Por sua vez, os bairros que registraram os menores índices de pobreza foram: Jardim Primavera com 2,14%, Zildolândia com 2,33% e Alto Maron com 3,27%, na avaliação do IP1. Para o IP2 tem-se a mesma sequência de bairros, com 2,14%, 2,29% e 3,26%, respectivamente. No caso do IP3 houve uma inversão nesta ordem, sendo que Alto Maron obteve o melhor resultado com 0,25%, Zildolândia galgou 0,5%, junto com o bairro Jardim Primavera, com a mesmo índice de pobreza, seguido do Centro, que galgou 0,63%.

Buscando verificar a consistência dos índices calculados, foi realizada uma comparação com o IDH, também calculado especialmente para este trabalho, que confirma os resultados encontrados. Assim, em 2010, o bairro Novo Horizonte apresentou o resultado de menor IDH, com 0,511, logo, na 47ª posição. Na penúltima posição encontrava-se o bairro Maria Pinheiro, com 0,523, enquanto na antepenúltima estava o bairro Nova Califórnia, com 0,534. Salienta-se que esse é um índice que varia de 0 a 1 e, quanto mais próximo de 1 for o resultado, maior será o índice de desenvolvimento da localidade. Deste modo, Jardim Primavera com 0,912 apareceu em 1º lugar, Zildolândia com 0,877, em segundo, e Parque Verde em terceiro, com 0,835, logo esses três bairros figuravam como mais desenvolvidos de Itabuna em 2010. Fica evidente que os bairros que apresentam os maiores índices de pobreza são semelhantes àqueles com os menores índices de desenvolvimento, o mesmo ocorrendo com os que apresentam os menores índices de pobreza, tanto multidimensional quanto unidimensional, que são os de maiores índices de desenvolvimento (Figura 5).

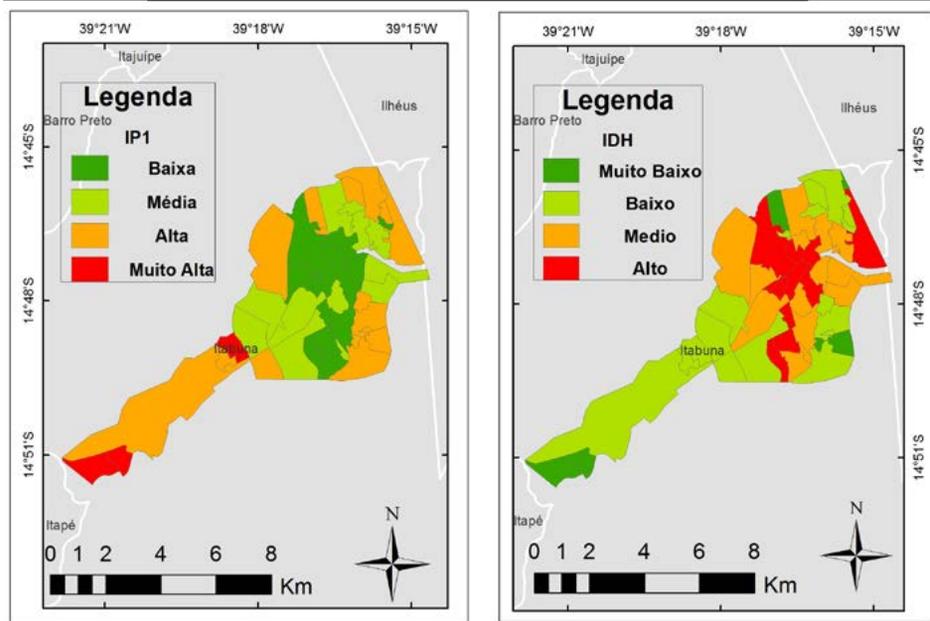
Logo, a comparação dos *rankings* demonstra a consistência dos IP utilizados neste trabalho e sugere que eles podem ser usados para estudar a pobreza em Itabuna, bem como sua distribuição espacial. Entretanto, percebe-se que a similaridade maior foi entre os bairros que apresentaram os resultados menores, para todos os índices.

Quando se classificam os bairros por grau de pobreza – muito alto, alto, médio e baixo –, percebe-se que os resultados dos índices corroboram a análise dos *rankings*. O número de bairros em situação de pobreza é subestimado quando se observa o problema apenas sob o ponto de vista da renda (Tabela 2). Porém, quando se observam as outras dimensões e se consideram aqueles bairros com muito alto grau de pobreza, onde o índice é de 40% ou mais, ao menos um bairro é encontrado nessa condição. Já quando se classifica com graduação alta, de 25% a 39,99%, encontram-se de 10 a 12 bairros. Os bairros com médio ín-

Buscando
verificar a
consistência
dos índices
calculados, foi
realizada uma
comparação
com o IDH,
também
calculado espe-
cialmente para
este trabalho,
que confirma
os resultados
encontrados

Os mapas de distribuição da pobreza nos bairros de Itabuna para o período de 2010 demonstram a existência de regiões pobres e não pobres, em que o IP1 e IP2 apresentaram resultados muito semelhantes, enquanto que o IP3, quando o foco é a renda, apresentou uma configuração bem diferenciada

Figura 5
Mapas de distribuição da pobreza e o desenvolvimento em Itabuna – 2010



Fonte: elaborado pelos autores, com auxílio do software Arcgis 10.1.

dice de pobreza, de 15% a 24,99%, também oscilam entre 10 e 12 nessa condição, enquanto os com grau de pobreza menor que 15%, totalizam 24 bairros. Contudo, quando se considera somente a renda, 43 bairros classificam-se como de baixo índice de pobreza, enquanto dois são considerados de médio índice e apenas um bairro de Itabuna insere-se nos índices alto e muito alto de pobreza. Isto ratifica a consistência do índice utilizado, bem como os resultados das análises anteriores, além de confirmar que a dimensão renda é insuficiente para a realização dos estudos de pobreza, necessitando a incorporação de outras dimensões que igualmente privam o cidadão de uma vida digna.

Tabela 2
Quantidade de bairros de Itabuna por grau de pobreza – 2010

Índice	Baixo	Médio	Alto	M. Alto	Total
IP 1	24	10	12	01	47
IP 2	24	12	10	01	47
-IP 3	43	02	01	01	47

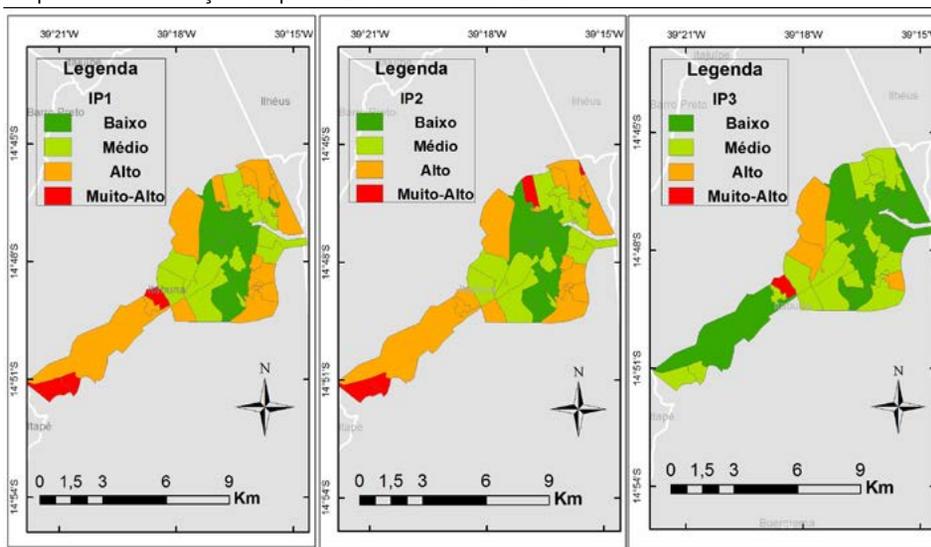
Fonte: elaboração própria.

Evidências espaciais da pobreza nos bairros de Itabuna - Bahia

Os mapas de distribuição da pobreza nos bairros de Itabuna para o período de 2010 demonstram a existência de regiões pobres e não pobres, em que o IP1 e IP2 apresentaram resultados muito semelhantes, enquanto que o IP3, quando o foco é a renda, apresentou uma configuração bem diferenciada (Figura 5).

Figura 5

Mapas de distribuição da pobreza em Itabuna – 2010

Fonte: elaborado pelos autores, com auxílio do *software* ArcGis10.1.

Assim, os mapas demonstram que a espacialização da pobreza é similar, se considerados os índices IP1 e IP2¹¹. Contudo, quando se observa o mapa do IP3, percebe-se que a maioria dos bairros – classificados com alta pobreza nos IP1 e IP2 – é apresentada como média e baixa pobreza, demonstrando uma espacialidade bem diversa. Os mapas evidenciam, contudo, uma concentração de baixa pobreza nos bairros centrais da cidade, independentemente do índice utilizado. Os resultados apresentados ratificam a análise anterior dos *rankings*, que sinalizou uma pobreza multidimensional superior à pobreza por renda nos bairros de Itabuna.

As análises espaciais realizadas até o momento têm por base medidas globais e, de acordo com Almeida (2012), essas medidas podem mascarar a existência de associações locais. Assim, neste estudo, a busca por associações locais lineares, estatisticamente significantes¹², foram efetuadas com a utilização do Indicador Local de Associação Espacial (LISA).

Logo, a partir do Índice de Moran, foi possível medir a existência de autocorrelação espacial, em que o gráfico de dispersão apontou a existência ou não de agrupamentos espaciais para uma dada variável. Nesta lógica, quanto mais próximo de 1 for o resultado, maior será o grau de autocorrelação. Esse índice permite verificar se os dados estão ou não correla-

Logo, a partir do Índice de Moran, foi possível medir a existência de autocorrelação espacial, em que o gráfico de dispersão apontou a existência ou não de agrupamentos espaciais para uma dada variável

11 O software GeoDa8.4, utiliza os valores máximo e mínimo de cada ranking para determinar os intervalos de análise, por isso os resultados são diferentes dos utilizados na graduação dos rankings anteriores, que variam, conforme já explicitado, de 0 a 100.

12 O software GeoDa8.4 já estipula em 999 permutações, ou seja, o estudo é significativo em 0,001%. Isto é, sua aplicação, obedecendo às mesmas características, tem 99,9% de chance de obter o mesmo resultado. Porém, para este estudo, foi considerada uma significância mínima de até 95%. p.196-223, jul.-dez. 2018

Os índices multidimensionais apresentam valores para 2010 mais robustos, evidenciam autocorrelação espacial positiva forte da pobreza nos bairros de Itabuna no período analisado, ou seja, denotam a presença de regiões com valores próximos ou *clusters* de pobreza

cionados espacialmente (ANSELIN, 1988). Os resultados dos gráficos de dispersão para cada índice calculado são apresentados na Tabela 2.

Os índices multidimensionais apresentam valores para 2010 mais robustos, evidenciam autocorrelação espacial positiva forte da pobreza nos bairros de Itabuna no período analisado, ou seja, denotam a presença de regiões com valores próximos ou *clusters* de pobreza. Para o IP3 encontrou-se valor menos relevante, que aponta uma correlação positiva fraca, o que significa que as regiões apresentam resultados mais distintos. Mas, no geral, esses resultados sugerem a presença de regimes espaciais semelhantes, ou seja, regiões próximas espacialmente com valores parecidos.

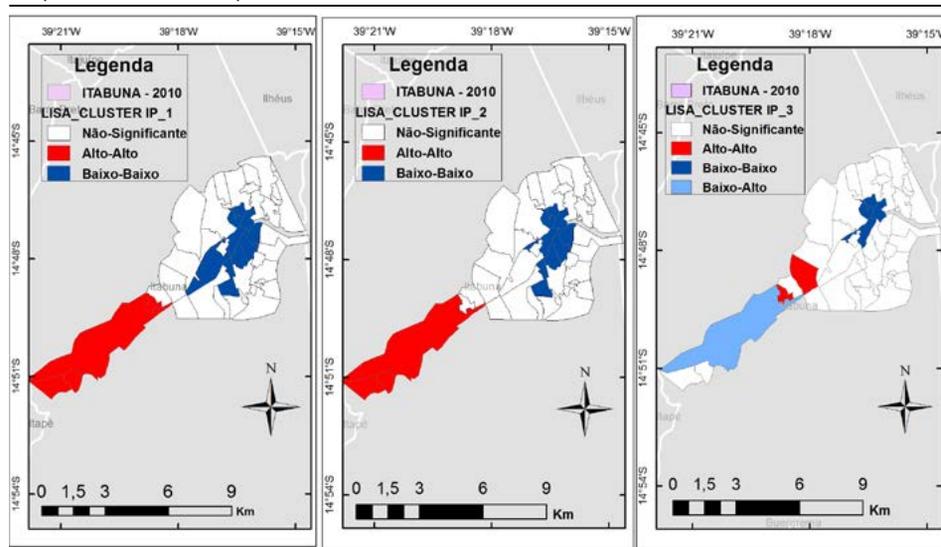
Tabela 3
Índice de Moran dos IP1, IP2 e IP3 para os bairros de Itabuna – 2010

	IP1	IP2	IP3
2010	0,444	0,456	0,183

Fonte: elaborado pelos autores com auxílio do *software* GeoDa8.4.

Diante dessa evidência, a aplicação do Índice Local de Moran permitiu que se identificassem os *clusters* (ou manchas de pobreza) a partir dos resultados do Índice de Moran Global. Nesse caso compararam-se os indicadores e seus vizinhos, verificando se houve concentrações espaciais locais ou não, com resultados semelhantes. Assim, foi possível visualizar o comportamento desses índices através dos mapas de *clusters* (Figura 6).

Figura 6
Mapas de *clusters* de pobreza nos bairros de Itabuna – 2010



Fonte: elaborado pelos autores com auxílio do *software* ArcGis10.1.

Observando-se os mapas constata-se que tanto os resultados obtidos para a o IP1 como para IP2 indicam bairros com *clusters* de alta pobreza rodeados por regiões de alta pobreza, localizados na zona sul do município, em que ambos possuem grande similaridade, com raríssimas

diferenças. Destaca-se também a presença de *clusters* de baixa pobreza rodeados por regiões também de baixa pobreza, localizadas no centro da cidade de Itabuna, área nobre da cidade, onde se concentram as principais lojas comerciais e o Shopping Jequitibá.

Com relação ao IP3 observa-se uma formatação de *clusters* bem diferenciada dos índices multidimensionais. Há a presença de um pequeno *cluster* de regiões com resultados semelhantes, classificado como Alto-Alto, no centro sul. Por sua vez, há presença de *clusters* com bairros classificados como Baixo-Baixo, menores que os índices anteriores e, também, localizados no centro do município. Percebe-se ainda um *cluster* de Baixo-Alto, ou seja, baixa pobreza cercada por alta pobreza, na zona sul.

Esses resultados reforçam as análises realizadas anteriormente com o índice global e, ao mesmo tempo, ratifica que o estudo da pobreza, utilizando apenas o indicador renda, é insuficiente para explicar e demonstrar os *clusters* de pobreza nos bairros de Itabuna, necessitando a incorporação de variáveis multidimensionais à pesquisa.

Análise econométrica espacial dos bairros de Itabuna para dados de 2010

Como apresentado por Florax, Folmer e Rey (2003), foi utilizado primeiramente o método dos mínimos quadrados ordinários, a partir daí gerou-se a regressão apresentada na Tabela 4. Logo, com a utilização deste método, foram testadas todas as variáveis.

Tabela 4

Regressão do índice de pobreza contra seus determinantes nos bairros de Itabuna e seus vizinhos para o ano de 2010 pelo método M.Q.O.

Resultado do censo de 2010							
ln(IP1)=	-119.76** (-2.176)	+0.621 ln(E) (18.802)*	-0.089 ln(C) (-3.023)*	-2.262 ln(S) (-2.6207)*	-0.143 ln(R) (-6.0168)*	-3.559 Lat (-2.0138)**	+1.230 Long (0.7114)
ano		F-statistic		N	C. I. Akaike	C. Schwarz	R-squared
2010		120.4461*		47	-20043	-7.092	0.9476
Jarque-Bera test			Breusch-Pagan test		Koenker-Bassett test		
	19339*			18758*		8450	
Diagnósticos de dependência espacial							
Lagrange Multiplier (SARMA)		4287			Moran's I (error -)		1359
Lagrange Multiplier (lag -p)		7			Robust LM (lag -p)		694
Lagrange Multiplier (error - λ)		3593**			Robust LM (error - λ)		4280**

Fonte: elaboração própria com auxílio do *software* Spacestat.

Nota: valores entre parênteses são estatísticas - t. * nível de significância de 1%; **nível de significância de 5%; *** nível de significância de 10%.

O diagnóstico da regressão de dependência espacial revelou que o modelo de erro espacial foi o mais indicado, tanto pelo multiplicador de Lagrange, quanto pelo Lagrange robusto

O diagnóstico da regressão de dependência espacial revelou que o modelo de erro espacial foi o mais indicado, tanto pelo multiplicador de Lagrange, quanto pelo Lagrange robusto. Os erros apareceram indicados como normais, o que viabilizou a utilização do método M.Q.G.F. na geração do modelo. Há presença de homocedasticidade entre os dados, pois o valor do teste *Koenker-Bassett* não foi significativo. Já a multicolinearidade apresentou-se controlada, correspondendo ao valor recomendado por Anselin (1992). No caso do teste de *Jarque-Bera*, tem-se como hipótese nula a normalidade, porém, se $p < 0,05$, rejeita-se a normalidade, caso que foi aplicado neste estudo, pois o *p-valor* foi equivalente a 1%. Cabe ressaltar que nenhum dos modelos apresentou multicolinearidade. Além disso, o teste *Breusch-Pagan* revelou a presença de heterocedasticidade.

Portanto, a regressão com o modelo de erro espacial para a variável pobreza multidimensional (IP1), mostrou-se ajustada com o R^2 igual a 0,95. Com exceção da variável de controle longitude, todas as variáveis apresentaram-se estatisticamente significativas ao nível de 5% e com o sinal esperado, ou seja, compatível com a teoria.

Por fim, foi estimado um modelo econométrico espacial com dados *cross section*, visando identificar os fatores determinantes da pobreza nos bairros de Itabuna em 2010, Tabela 5. A variável “ln(R)”, que representou a renda média do bairro, mostrou-se correlacionada com a teoria, e sugere que, em locais em que há maior concentração da pobreza, há menor nível de renda *per capita*, e que um aumento de 1% da renda média no bairro gera redução na pobreza multidimensional de 0,15%.

Tabela 5
Regressão do modelo de erro espacial do IP1 contra seus determinantes nos bairros de Itabuna e seus vizinhos para o ano de 2010 pelo método M.Q.G.F.

Resultado do censo de 2010							
ln(IP1)=	-125.5649	+0.617 ln(E)	-0.095 ln(C)	-2.361 ln(S)	-0.152 ln(R)	-3.688 Lat	-1.175 Long
	(-3.498)*	(22.126)*	(-3.666)*	(-3.185)*	(-7.3896)*	(-3.1468)*	(1.023)
		-0.4315 (lambda)					
		(-2.757)*					
ano	2010	Teste Anselin-Kelejian			0,039	R-squared	0.9473

Fonte: elaboração própria com auxílio do *software* Spacestat.
 Nota 1: chamaram-se Mínimos Quadrados Generalizados Factíveis (MQGF).
 Nota 2: valores entre parênteses são estatísticas - z. * nível de significância de 1%; **nível de significância de 5%; *** nível de significância de 10%.

A variável “ln(S)” representou condições de saúde. Como observado, existe uma correlação positiva entre proporção de unidades de saúde dos bairros e o índice de pobreza. Os bairros com maiores taxas de pobreza são os que apresentam quantidade de unidades de saúde reduzida ou inexistente, e que um aumento de 1% no número de uni-

dades de saúde gera redução na pobreza multidimensional de 2,36%. A variável “ln(E)” expressa o percentual de analfabetismo nos bairros. No modelo utilizado, constata-se relação positiva, em que quanto maior o analfabetismo maior a concentração de pobreza nos bairros, sendo que uma redução de 1% no analfabetismo também gera redução na pobreza multidimensional de 0,6%. O “ln(C)” (concentração de lojas comerciais) também influencia negativamente no aumento da pobreza dos bairros de Itabuna, em que um aumento de 1% também gera redução na pobreza multidimensional de 0,09%. Assim, a concentração de lojas comerciais indicou que, quanto maior for o número de lojas comerciais em um bairro, melhores são as condições de bem-estar da população.

A variável *lambda* (λ) revela que o peso do impacto da pobreza foi correlacionado espacialmente pelos resíduos, como variável explicativa do modelo, ou seja, ocorreu o erro autorregressivo espacial, também conhecido como Modelo de Erro Espacial ou SEM – *Spatial Error Model*. O SEM surgiu da incapacidade de se modelar toda a fonte de dependência espacial, oriunda do processo estocástico gerador dos dados espaciais. A parte da dependência não modelada manifesta-se no padrão do erro aleatório entre regiões vizinhas, de forma que os erros não sejam autocorrelacionados espacialmente.

A variável de controle ‘latitude’ permaneceu com o sinal positivo e significativo. Trata-se de uma variável que também está correlacionada com a mobilidade. Logo, um aumento no desvio padrão da latitude, ou seja, movendo-se 1 grau para o norte, sugere uma redução da pobreza em -3.688. Já a longitude (orientação ocidental) não foi significativo, mas houve uma inversão no sinal. Conforme Rothwell e Massey (2015), as coordenadas geográficas destinam-se a capturar as diferenças não observadas entre regiões – como o acesso às praias ou litoral, o tempo – que podem afetar a migração e a orientação da indústria, como acontece com o turismo, a agricultura e a pesca. Portanto, diante do resultado apresentado, é possível inferir que há uma influência negativa da localidade sobre o índice pobreza nos bairros de Itabuna

Assim, o modelo econométrico com a defasagem espacial apresentou um elevado poder de explicação (Spatial - Pseudo $R^2 = 0.9473$) para dados em *cross-section*. Resultados que servem para comparação e avaliação da robustez dos modelos. Além disso, esses modelos incorporaram corretamente a autocorrelação espacial dos erros, ou seja, toda a autocorrelação espacial então existente foi incorporada corretamente no modelo, resultado indicado pelo teste *Anselin-Kelejian*. Este teste não rejeita a hipótese nula e, portanto, indica que a autocorrelação espacial nos resíduos foi acomodada com sucesso.

Assim, o modelo econométrico com a defasagem espacial apresentou um elevado poder de explicação (Spatial - Pseudo $R^2 = 0.9473$) para dados em *cross-section*

A respeito da análise espacial, os resultados confirmaram a hipótese inicial do estudo, constatando a existência de clusters de pobreza em Itabuna, independentemente do índice utilizado para fazer a sua aferição

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo teve por finalidade acrescentar novos dados à discussão da pobreza, calculando um índice de pobreza capaz de captar elementos suficientes que expressem o estado de bem-estar da população itabunense. Nesta lógica, a organização dos bairros em *rankings* de pobreza demonstrou que os índices são consistentes para o estudo da pobreza espacial em Itabuna, mesmo não mostrando grandes diferenças entre o IP1, que inclui a renda no escopo, e o IP2, que a exclui. Entretanto, quando se compara qualquer um dos dois índices multidimensionais com o IP3, que é composto só pela dimensão renda, verificam-se várias modificações na composição dos bairros. Já na comparação com o IDH, os índices mostraram-se como instrumentos relevantes para estudo da pobreza, pois os bairros menos desenvolvidos também foram aqueles classificados como os mais pobres, isto é, a relação é inversamente proporcional, assim como os mais desenvolvidos se encontram na mesma categoria dos menos pobres.

A respeito da análise espacial, os resultados confirmaram a hipótese inicial do estudo, constatando a existência de *clusters* de pobreza em Itabuna, independentemente do índice utilizado para fazer a sua aferição. Observou-se que o número de *clusters*, tanto de baixa pobreza como de alta pobreza, foi bem maior quando se utilizou a análise da pobreza com enfoque multidimensional, apontando uma maior dependência espacial, bem como uma concentração da renda nas localidades mais centrais da cidade. Entretanto, no mapa unidimensional, os *clusters* são bem menores, mas com as mesmas características de localidade dos mapas multidimensionais, isto é, a alta pobreza está concentrada, principalmente, na zona sul de Itabuna. Isto não quer dizer que a pobreza se limite a esta zona da cidade, mas que apenas as outras localidades não apresentaram significância estatística para os parâmetros utilizados.

Já o diagnóstico de dependência espacial, revelado pelo método M. Q.O., apresentou o Modelo de Erro Espacial como o mais indicado. Tal indicador, estimado pelo método MQGF, revelou que uma política de controle da pobreza tem que abranger outras variáveis, que não só a renda, para o efetivo alívio da pobreza nos bairros de Itabuna. Portanto, diante dos resultados apresentados, pode-se inferir como determinante da condição de pobreza em Itabuna o seguinte fator, cuja influência foi positiva (ou seja, tendeu a elevar a condição de pobreza): o nível de analfabetismo. Negativamente têm-se (ou seja, tende a reduzir a condição de pobreza) as variáveis renda média, a proporção de comércio local ou concentração de lojas comerciais, a proporção de unidades de saúde por bairros. Além disso, o erro espacial mostrou-se relevante, e,

assim, o peso do impacto da pobreza foi correlacionado espacialmente pelos resíduos como variável explicativa do modelo.

Portanto, a implementação da metodologia proposta neste artigo, de Indicador de Pobreza Multidimensional, mostrou-se relevante para o estudo da pobreza nos bairros de Itabuna. Logo, os resultados podem fundamentar sugestões de formulação de políticas públicas, na medida em que permitem a identificação de necessidades prioritárias. Por exemplo, os resultados indicam a otimização dos gastos públicos, apontando necessidade de priorizar políticas que envolvam o mercado de trabalho (renda) e ampliação do comércio local, criação de postos de saúde e melhoria da educação, com políticas específicas contra o analfabetismo nas localidades mais carentes de Itabuna.

Ressalta-se, também, que a dimensão habitação e saneamento – aqui entendida como acesso à água potável, disponibilidade de serviços de limpeza, iluminação elétrica e rede de esgoto – apresentou um peso substancial na composição do IP. Portanto, sugere-se que esta deva ser um elemento prioritário das políticas de combate à pobreza, na medida em que a atividade de incremento de seu nível tende a gerar emprego e renda, assim como melhores condições de vida para a população.

Assim, no que diz respeito ao tratamento da pobreza por um indicador apenas de renda em relação a um indicador de pobreza multidimensional, verifica-se que as duas abordagens não descrevem o mesmo cenário de pobreza. Existem grandes alterações de cenário quando se passa do arcabouço unidimensional para o multidimensional. A análise dos indicadores para bairros de Itabuna mostra que, de acordo com a abordagem utilizada, as localidades podem ocupar posições bastante distintas. Em alguns casos, uma região considerada menos pobre, de acordo com uma metodologia, pode passar a fazer parte da metade mais pobre, sob a ótica unidimensional.

A despeito destas considerações, é possível afirmar que a metodologia de análise multidimensional é relevante para demonstrar que uma abordagem não monetarista é capaz de gerar ordenamento de pobreza em novas dimensões, apontando para privações que são relevantes no conceito de pobreza multidimensional e que devem ser alvo do formulador de política pública.

REFERÊNCIAS

ABREU, M. V. S. et al. Proposta metodológica para o cálculo e análise espacial do IDH intraurbano de Viçosa – MG. *Revista Brasileira de Estudos de População*, São Paulo, v. 28, n.1, jan./jun. 2011.

É possível afirmar que a metodologia de análise multidimensional é relevante para demonstrar que uma abordagem não monetarista é capaz de gerar ordenamento de pobreza em novas dimensões, apontando para privações que são relevantes no conceito de pobreza multidimensional e que devem ser alvo do formulador de política pública

ALLARDT, E. Having, loving, being: An alternative to the Swedish model of welfare research. In: NUSSBAUM, M.; SEN, A. *The quality of life*. Oxford: Clarendon Press, 1993. p. 88-94.

ALMEIDA, E. S. *Econometria espacial aplicada*. Campinas: Alínea, 2012.

ALMEIDA, E. S.; PEROBELLI, F. S.; FERREIRA, P. G. C. Existe convergência espacial da produtividade agrícola no Brasil?. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 1, p. 31-52, jan./mar. 2008.

ANAND, S.; SEN, A. K. *Concepts of human development and poverty: a multidimensional perspective*. New York: UNDP, 1997. (Human Development Papers).

ANSELIN, L. *Spatial econometrics: methods and models*. Boston: Kluwert Academic, 1988.

ANSELIN, L. *Spacestat tutorial: a workbook for using Spacestat in the analysis of spatial data*. Urbana, IL: University of Illinois, 1992.

ANSELIN, L.; BERA, A. K. Spatial dependence in linear regression models with an introduction to spatial econometrics. In: ULLAH, A.; GILES, D. *Handbook of applied economic statistics*. New York: CRC, 1998. p. 237-290. (Statistics Textbooks and Monographs, 155).

ÁVILA, J. F. *Pobreza no Rio Grande do Sul: uma análise exploratória da sua distribuição espacial a partir de indicadores multi e unidimensionais*. 2013. 162 f. Dissertação (Mestrado em Economia do Desenvolvimento)-Programa de Pós-Graduação em Economia do Desenvolvimento, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.

BAUMONT, C. *Spatial effects in housing price models: do house prices capitalize urban development policies in the agglomeration of Dijon (1999)?*. Dijon, FR: Université de Bourgogne, 2004. 26 p. (Technical Report, 4).

CENSO DEMOGRÁFICO 2010. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. Disponível em: <<http://censo2010.ibge.gov.br/resultados.html>>. Acesso em: 17 ago. 2017.

CUMMINS, R. A. The domains of life satisfaction: an attempt to order chaos. *Social Indicators Research*, [S.l.], v. 38, n. 3, p. 303-328, Jan. 1996.

FLORAX, R.; FOLMER, H.; REY, S. Specification searches in spatial econometrics: the relevance of Hendry's methodology. *Regional Science and Urban Economics*, [S.l.], v. 33, n. 5, p. 557-579, Sept. 2003.

GIOVANETTI, A. E.; RAIHER, A. P. Uma análise multidimensional da pobreza nos municípios paranaenses em 2010. *Revista de Estudos Sociais*, Cuiabá, v. 17, n. 33, p. 228-248, 2015.

HOFFMANN, R. Transferência de renda e a redução da desigualdade no Brasil e cinco regiões entre 1997 e 2004. *Revista Econômica*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 1, p. 55-81, jun. 2006.

- ITABUNA. Secretaria de Saúde. Saúde. Disponível em: <<http://www.itabuna.ba.gov.br/category/saude/>>. Acesso em: 17 ago. 2017.
- KAGEYAMA, A.; HOFFMANN, R. Pobreza no Brasil: uma perspectiva multidimensional. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 15, n. 1, p. 79-112, jan./jun. 2006.
- KAGEYAMA, A.; HOFFMANN, R. Pobreza rural no Brasil em 2003. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 10., 2005, Campinas, SP. *Anais...* Campinas, SP: SEP, 2005.
- LACERDA, F. C. C. *A pobreza na Bahia sobre o prisma multidimensional: uma análise baseada na abordagem das necessidades básicas e na abordagem das capacitações*. 2009. 210 f. Dissertação (Mestrado)-Instituto de Economia, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, MG, 2009.
- MELO, D. L. B.; CANO, I. (Org.). Índice de homicídios na adolescência: IHA 2009-2010. Rio de Janeiro: Observatório de Favelas, 2012. 115 p.
- PECI, A.; NERI, M. Políticas públicas de combate à pobreza. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 51, n. 2, mar./abr. 2017.
- PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO; INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Atlas do desenvolvimento humano do Brasil*. Brasília: PNUD, 2013. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/atlas/>>. Acesso em: 20 jul. 2017.
- REY, S. J.; MONTOURI, B. D. US regional income convergence: a spatial econometric perspective. *Regional studies*, London, v. 33, n. 2, p. 143-156, 1999.
- ROTHWELL, J.; MASSEY, D. S. Geographic effects on intergenerational income mobility. *Economic Geography*, London, v. 91, n. 1, p. 83-106, jan. 2015.
- SANTOS, A. A. P. *Diagnóstico da violência e criminalidade em Itabuna-BA*. Itabuna, BA: PROSEM, 2012. 131 p.
- SANTOS, M. E. *Measuring multidimensional poverty in Latin America: previous experience and the way forward*. New York: University of Oxford, 2013. 49 p. (OPHI working paper, 66).
- SEN, A. K. *Desenvolvimento como liberdade*. 6. reimp. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- SILVA, M. C. P.; BARROS, R. P. Pobreza multidimensional no Brasil. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 34., 2006, Salvador. *Anais...* Salvador: Anpec, 2006. p. 1-20.

STIGLITZ, J. E.; SEN, A. K.; FITOUSSI, J-P. *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*. Paris: CMEPSP, 2009. 291 p.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME . Poverty in the human development perspective: concept and measurement. In: _____. *Human development report 1997*. New York: Oxford University Press, 1997.

URA, D. K. et al. *A short guide to gross national happiness index*. Thimphu, BT: Centre for Bhutan Studies, 2012. 96 p.

Recebido em 27 de maio
e aprovado em 16 de agosto.



RESUMO

Este artigo trata da ocupação e do uso do solo na localidade de Mar Grande, em Vera Cruz, na Bahia. O objetivo da pesquisa foi caracterizar os principais tipos de ocupação e uso do solo, tendo como referente o projeto de implantação da Ponte Salvador-Itaparica, como parte do Sistema Viário Oeste (SVO). Os procedimentos metodológicos envolveram as coletas direta (via trabalho de campo) e indireta (levantamento de estudos e pesquisas), que permitiram a formação de um banco de dados do objeto em tela. Como resultados, destacam-se os diferentes tipos de ocupação e uso do solo na área pesquisada, a correlação com o valor do solo e a segregação socioespacial. Conclui-se neste artigo reiterando que a implantação do SVO precisa ser monitorada social e institucionalmente, muito antes da sua efetiva construção, para poder minimizar os impactos negativos previstos na ocupação e no uso do solo na localidade de Mar Grande.

Palavras-chave: Sistema Viário Oeste (SVO). Ocupação e uso do solo. Valor do solo. Segregação socioespacial. Vera Cruz/Bahia.

ABSTRACT

This article deals with land use and occupation in the locality of Mar Grande, in Vera Cruz, Bahia. The purpose of this research was to characterize the main types of land use and occupation regarding the implementation of Salvador-Itaparica Bridge project as part of the Sistema Viário Oeste (SVO). The methodological procedures involved direct (via fieldwork) and indirect collections (via investigation of studies and researches), which allowed the formation of a database about the subject under analysis. As results, the different types of land occupation and use in the researched area, the correlation with the land value and the socio-spatial segregation stood out. This article concluded by reiterating that the implementation of the SVO needs to be monitored socially and institutionally, long before its construction, in order to minimize the negative impacts expected in the land occupation and use in the locality of Mar Grande.

Keywords: Sistema Viário Oeste (SVO). Land use and occupation. Land value. Socio-spatial segregation. Vera Cruz/Bahia.

O Sistema Viário Oeste (SVO) e as implicações sobre a ocupação e o uso do solo na localidade de Mar Grande, em Vera Cruz(BA)

JÚNIO DE JESUS DOS SANTOS

Graduado em Geografia pela Universidade do Estado da Bahia

(Uneb) e mestrando em Geografia pela Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB).

MARLISON DOS ANJOS CARVALHO

Graduando em Geografia pela Universidade do Estado da Bahia (Uneb).

JAMES AMORIM ARAÚJO

Doutor em Geografia pela Universidade de São Paulo (USP) e mestre em Geografia pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Professor adjunto em Geografia da Universidade do Estado da Bahia (Uneb). jaraujo@uneb.br

ESTE ARTIGO é fruto de uma proposição de pesquisa feita em conjunto pelos Grupos de Pesquisa *As cidades e o Urbano* e *Recôncavo*, ambos do Departamento de Ciências Humanas/Campus V da UNEB. Esta proposição buscou refletir sobre os possíveis impactos da construção do Sistema Viário Oeste (SVO) na localidade de Mar Grande, sede do Município de Vera Cruz, Bahia, atendendo edital da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado da Bahia (Fapesb), de 2014¹. A partir de uma proposição geral, foram feitas quatro propostas de pesquisas com objetivos diferentes. Esta, em particular, busca levantar a configuração atual da ocupação e do uso do solo na localidade de Mar Grande, assim como os prováveis impactos advindos da implantação do SVO.

¹ Termo de Outorga nº PET 0033/2014, publicado no Diário Oficial do Estado da Bahia em 17/10/2014. Edital Fapesb nº 014/2014.

O SVO é um projeto composto pela Ponte Salvador-Itaparica e pela integração de quatro rodovias federais (BRs 101, 116, 242 e 324). Seu objetivo principal é a criação de um anel viário suprametropolitano. Visa, também, integrar regiões, especialmente o Baixo Sul à Região Metropolitana de Salvador (RMS). O governo estadual baiano desenvolve, desde 2010, o projeto de construção da Ponte Salvador-Itaparica. Portanto, há um objetivo estratégico por parte desse agente público, sendo apresentado pelo rótulo do desenvolvimento regional.

De fato, o próprio governo baiano argumenta que visa, com o SVO, o desenvolvimento dos Territórios de Identidade Recôncavo, Baixo Sul e Metropolitano. Contudo, o que se processa é uma reestruturação produtiva² *lato sensu* (produção, circulação, distribuição e consumo) em torno da RMS, inserindo-se outras regiões contíguas.

Como consequência direta desse processo de reestruturação produtiva, ocorre um aumento populacional na Ilha de Itaparica, área *core* do projeto. Segundo estudos preliminares feitos pelo governo estadual, em uma projeção até o ano de 2052, a população da ilha saltará de pouco mais de 50 mil habitantes para cerca de 300 mil (BAHIA, 2014). Nesse sentido, a realização de estudos urbanísticos se tornou uma necessidade, disso decorrendo a contratação do Consórcio Instituto Pólis/Oficina/Demacamp³.

Então, é a partir desse contexto engendrado pelo SVO que se propõe refletir sobre as transformações potenciais de ocupação e uso do solo na localidade de Mar Grande. Por isso, parte-se de alguns questionamentos que nortearam esta pesquisa. Entre eles, destacam-se: como se apresenta o quadro atual de ocupação e uso do solo na referida localidade? Que vulnerabilidades existem nesse quadro de uso e ocupação do solo? Quais os prováveis impactos que a implantação do SVO poderá provocar?

O principal argumento em torno desta pesquisa se centra no horizonte de transformações que a área *core* do projeto SVO sofrerá ao longo dos próximos anos. Os impactos na ocupação e uso do solo serão pro-

2 Entende-se por reestruturação produtiva a definição elaborada por Soja (1993, p. 194) que afirma: "A reestruturação, em seu sentido amplo, transmite a noção de uma 'freada', senão de uma ruptura nas tendências seculares [...]. Evoca, pois, uma combinação sequencial de desmoroamento e reconstrução, de desconstrução e tentativa de reconstituição [...]". Reiterando esta definição, Lencioni (1998, p. 8) complementa que "[...] as formas anteriores não se dissolvem nesse processo de reestruturação, elas se modificam e são modificadas pela teia de relações em movimento. Tornam-se, sim, subordinadas face ao desenvolvimento dessas novas formas que reestruturam tanto a sociedade como o espaço".

3 Consórcio vencedor da Concorrência Pública nº 002/2013, do Governo do Estado da Bahia, realizada por intermédio da sua Secretaria de Desenvolvimento Urbano (Sedur). O objeto dessa concorrência foi a elaboração de estudos urbanísticos nos dois municípios que compõem a Ilha de Itaparica (Itaparica e Vera Cruz), preparatórios para a construção do SVO.

porcionais, revelando-se diferenciados à medida que se aproxima do epicentro do projeto em questão, ou seja, a própria Ilha de Itaparica e, mais especificamente, a localidade de Mar Grande. Nesse sentido, faz-se necessário refletir sobre o processo e propor, no que couber, ações de mitigação antes que o projeto se efetive.

Este artigo está dividido nas seguintes partes: uma reflexão teórica sobre uso e ocupação do solo; uma análise sobre os instrumentos de regulação da ocupação e do uso do solo da municipalidade de Vera Cruz; a descrição metodológica da pesquisa de campo; os resultados e discussões; as considerações finais.

OS TERMOS TEÓRICOS: A PROPÓSITO DA OCUPAÇÃO E DO USO DO SOLO

Uma primeira aproximação teórica necessária ao estudo do solo é, sem sombra de dúvida, a discussão sobre valor a partir do conflito fundamental entre a posse e a propriedade da terra. De forma bastante remota, e a título de exemplo, há, na Bíblia, mais especificamente no Livro dos Reis, capítulo I, versículo 21, uma discussão entre Ahab e Nabot sobre o uso da terra, que revela o conflito entre as visões a respeito do solo (terra): para Ahab, a terra é uma *commodity* que pode ser comprada e vendida, enquanto que para Nabot a terra é uma herança que deve ser administrada temporariamente e transferida para as gerações futuras. Segundo Mather (1976, p. 2), este encontro ilustra perfeitamente o que indicamos como sendo o conflito primordial sobre o solo, uma vez que, “[...] *on the one hand, land is simply a form of property that may be traded at will. On the other, land is much more than just personal private property, and its possession is not (just) a matter for market forces to determine*”⁴.

Na sociedade capitalista, instaurada a partir do declínio do feudalismo, o conflito entre os direitos de posse e propriedade foram enquadrados pelo Código Civil Napoleônico de 1804. Nesse código, reafirmam-se os direitos individuais de propriedade e submete-se a concepção medieval de domínio útil (posse) aos ditames da renda fundiária. Com efeito, para produzir essa transformação societária em relação ao domínio da terra, a sociedade capitalista precisou igualar (equiparar) a terra (solo) a uma mercadoria. Não por acaso, é no início do século XIX que os camponeses franceses descobrem que as banalidades se tornaram impostos, tendo a hipoteca como um óbice ao direito de propriedade. Esta é uma

4 “Por um lado, a terra é simplesmente uma forma de propriedade que pode ser negociada à vontade. Por outro, a terra é muito mais do que apenas propriedade privada pessoal, e sua posse não é (apenas) uma questão para as forças do mercado determinarem” (tradução nossa).

das conclusões a que Karl Marx chega em seu livro *O Dezoito Brumário de Luís Bonaparte*⁵.

Um bem é um objeto que existe para atender às necessidades da sociedade. Essa característica intrínseca chamamos de valor de uso, e este é irredutível. No entanto, em uma sociedade como a capitalista, os bens se transformam em mercadorias porque se inserem nos circuitos de trocas e, conseqüentemente, nos processos de acumulação de capital, não por seu valor de uso, mas por seu valor de troca, por meio mecanismo da equivalência. Contudo, o valor de uso é uma forma social anterior ao valor de troca. Segundo Carcanholo (2011, p. 162),

[...] não importa qual seja o modo de produção; o homem produz riqueza com o objetivo de satisfazer suas necessidades [...]. Isto permite a Marx afirmar que os valores de uso constituem o conteúdo material da riqueza. Já o valor de troca tem sua determinação histórica (mercantil) bastante clara.

É sobre essa questão essencial que reside, talvez, o maior conflito da sociedade capitalista com relação ao solo. Em si ele não possui valor, porque não é fruto do trabalho. No entanto, aquilo que se produz a partir dele e sobre ele, sim. Então, ao equiparar o solo a uma mercadoria que pode ser trocada ou gerar renda (relações formais), a sociedade capitalista instaura uma economia política sobre o solo com dois vieses, um rentista e outro mercadológico.

A política rentista permite a extração de renda diferencial. Oliveira (1985), ao tratar da renda da terra (solo) a partir de um prisma materialista, reitera a constatação feita por Marx e por outros estudiosos, ou seja, que a renda da terra é uma fração suplementar do lucro capitalista que explora uma porção de terra, e que é paga ao proprietário. Nesse sentido, trata-se de uma atualização histórica, porque ela (renda da terra) só existe em condições de produção, seja no campo ou na cidade.

Outro viés da política econômica capitalista é a instauração de um mercado de terras. Tal mercado segue a forma definida pelo direito napoleônico e, por isso, está regulado nos cartórios de registro de imóveis. O fato é que uma noção jurídica que acaba se fixando ao solo é da legalidade da apropriação, por isso, passe-se dizer “propriedade” ou “domínio real”, enquanto que seu contrário é enquadrado como ilegal, revelando tão somente, a “posse”, muito embora esta última, ou “domínio útil”, possibilite a extração de renda. Esta política econômica fun-

5 Diz Marx (2011, p. 146): “A dívida hipotecária que pesa sobre o território francês impõe ao campesinato um valor tão elevado de juros quanto a soma do juro anual de toda a dívida nacional britânica. Nessa escravidão ao capital, para a qual inevitavelmente ruma o seu desenvolvimento, a propriedade parcelada transformou a massa da população francesa em trogloditas”.

diária é a base da acumulação ou poupança de capitalistas. A privação de muitos do acesso à terra é a chave pela qual se pode entender, por exemplo, a história de uma nação.

Esta discussão preliminar sobre a evolução histórica da posse e propriedade do solo é uma abertura fundamental para se pensar os termos da ocupação e do uso do solo urbano na atualidade. Como afirma Carlos (1994, p. 45), “[...] o modo de ocupação de determinado lugar na cidade se dá a partir da necessidade de realização de determinada ação, seja de produzir, consumir ou habitar”.

Com efeito, a ocupação é um fato social diretamente ligada à apropriação do solo; por apropriação se quer dizer domínio real e/ou útil, enquanto que o uso diz respeito à maneira como se realiza a apropriação, isto é, a funcionalidade dada ao solo ocupado. Ambos, apropriação e uso, são indissociáveis e, por isso, causam muitas confusões.

Pode-se pensar e analisar a apropriação e o uso do solo a partir de duas perspectivas: em relação à apropriação podemos analisar a legalidade e a ilegalidade, enquanto que o uso pode ser analisado por uma perspectiva econômica cindida entre produção e consumo. Tais perspectivas analíticas revelam o processo global de reprodução das relações capitalistas no espaço.

A perspectiva do legal versus o ilegal já foi bastante estudada. Seria dispendioso e fora de escopo adentrar a essa discussão. Contudo, é importante destacar o estudo feito por Maria Brandão sobre a cidade do Salvador, intitulado *O último dia da criação: mercado, propriedade e uso do solo em Salvador*, publicado em 1981. Nesse artigo, a autora revela a evolução jurídica da ocupação e do uso do solo na capital baiana e identifica períodos nitidamente diferentes, sendo que o último deles inicia-se em 1968 com a chamada reforma urbana, que se trata, na realidade, de viabilizar a implantação do moderno mercado imobiliário na cidade. A partir de então, o legal e o ilegal recrudesceram, o que não é uma exclusividade de Salvador.

A perspectiva da produção, relativa ao uso, implica materializações destinadas não só à produção propriamente dita, mas também à distribuição, à circulação e à troca. Logo, a análise do uso do solo é realizada sob o olhar do econômico. Na Geografia, existe uma tradição de estudos da cidade como centro de um mercado, a partir de uma leitura funcional-estruturalista de localidades centrais. Por outro lado, uma releitura mais adequada à realidade dos países subdesenvolvidos foi empreendida por Milton Santos na década de 1970, esclarecendo o funcionamento dos dois circuitos da economia nas cidades.

Outra variante da perspectiva de análise do uso do solo centra seu escopo no consumo. Para essa, a cidade é um meio de consumo coletivo (bens e serviços), noção que serve basicamente para pensar os termos da reprodução social. Portanto, as materializações de uso do solo restringem-se à dimensão do habitar e a tudo o que ela implica. Nessa visão, impõe-se necessariamente a vida cotidiana como uma dimensão central de observação e análise. Nesta pesquisa, deu-se preferência a esse tipo de análise de uso do solo.

Logo, em consequência daquelas duas perspectivas de apropriação e de uso do solo, as disputas e conflitos são inevitáveis. Uma vez que a forma mercadoria dita as regras de apropriação e uso, o acesso condiciona-se à capacidade de “jogar no mercado”. É a partir desta constatação que se explica uma noção fundamental da Geografia, a de segregação socioespacial. Não existe outra explicação para essa noção que melhor caracterize as disputas e conflitos pela ocupação e pelo uso do solo que não considere a capacidade financeira dos agentes sociais.

Por isso, Carlos (1994) argumenta muito bem que “o uso é produto da apropriação”, mas esta encontra-se enquadrada como propriedade privada em nossa sociedade, logo, há uma instância jurídica que a regula. Esta regulação jurídica-institucional submetida ao mercado conduziu a uma interpretação que tende a colocar a apropriação em duas situações: uma formal e seu contrário - a informal. Com efeito, é regra encontrarmos nos municípios leis de apropriação e de uso do solo (códigos urbanísticos) que reiteram o conflito formal x informal.

Não é um fenômeno recente a luta dos movimentos sociais por moradia no Brasil. Eles existem há décadas e se intensificaram no início dos anos 1980, no contexto de redemocratização (ROLNIK; CYMBALISTA; NAKANO, 2011). Foi a partir dessas lutas históricas que a Constituição de 1988 incluiu um inédito capítulo sobre a política urbana, por meio dos Artigos 182 e 183. Em termos práticos, o que se buscou a partir desses artigos foi a regulação da propriedade privada a partir de uma função social e o ordenamento das cidades via planos diretores. Entretanto, tais artigos só foram regulamentados de fato com a promulgação da Lei Federal 10.257/2001, mais conhecida como Estatuto das Cidades.

Esse novo instrumento político-jurídico visa instituir o planejamento nas cidades a partir do conceito constitucional de função social da propriedade e, além disso, incorpora conceitos como o do direito à cidade e o da gestão democrática por meio da constituição do Conselho de Cidade (Concidade) em cada município (BRASIL, 2001, 2006a, 2006b). Outrossim, o estabelecimento do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) é, talvez, a maior contribuição da referida lei, pois, através de um conjunto de instrumentos de controle da ocupação e do uso do solo,

visou-se redirecionar o planejamento e o desenvolvimento de cidades com mais de 20.000 habitantes. Na prática, buscou-se regular e direcionar a ocupação e o uso do solo pelo combate à especulação (renda fundiária), bem como a gestão da valorização do solo criado (recuperação de mais-valia).

Há inúmeros casos exitosos de redirecionamento do desenvolvimento urbano no país, sobretudo em municípios do centro-sul, a exemplo de Belo Horizonte (MG) e Diadema (SP). Por outro lado, de acordo com Santos Junior e Montandon (2011), em muitos casos o plano diretor é elaborado apenas para cumprimento da lei, tratando-se mais de uma repetição de formatos, sem conteúdo político local. Tal constatação, segundo os autores, denota uma baixa participação popular no controle social do planejamento urbano.

A partir deste ponto, conclui-se esta breve revisão teórica e anuncia-se uma análise da legislação pertinente ao solo, ao nível da municipalidade de Vera Cruz.

A MUNICIPALIDADE DE VERA CRUZ E SUA LEGISLAÇÃO DE OCUPAÇÃO E USO DO SOLO

O município de Vera Cruz se originou do desmembramento de Itaparica, em 1962⁶. Contando com aproximadamente 299 km² de território, ocupa 87% de toda a Ilha de Itaparica. No último Censo Demográfico, de 2010 (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2011), a população de Vera Cruz foi calculada em 37.567 habitantes, o que proporciona uma densidade demográfica de 213 hab./km² (Figura 1).

Originalmente, a Ilha de Itaparica foi habitada pelos Tupinambás. O início da ocupação não é preciso, mas, levando-se em consideração que há sambaquis⁷ no entorno da Baía de Todos os Santos, os pesquisadores concordam que a ocupação indígena data de mais de 2000 mil anos atrás. O nome “Itaparica” vem do tupi e significa “ilha cercada de pedra”, provavelmente uma menção aos arrecifes que circundam a ilha.

A ocupação portuguesa na ilha se iniciou em 1552, com a doação da sesmaria de Itaparica pelo então Governador Geral Tomé de Souza ao seu primo, José de Ataíde, o Conde de Castanheira. Contudo, a ocupação

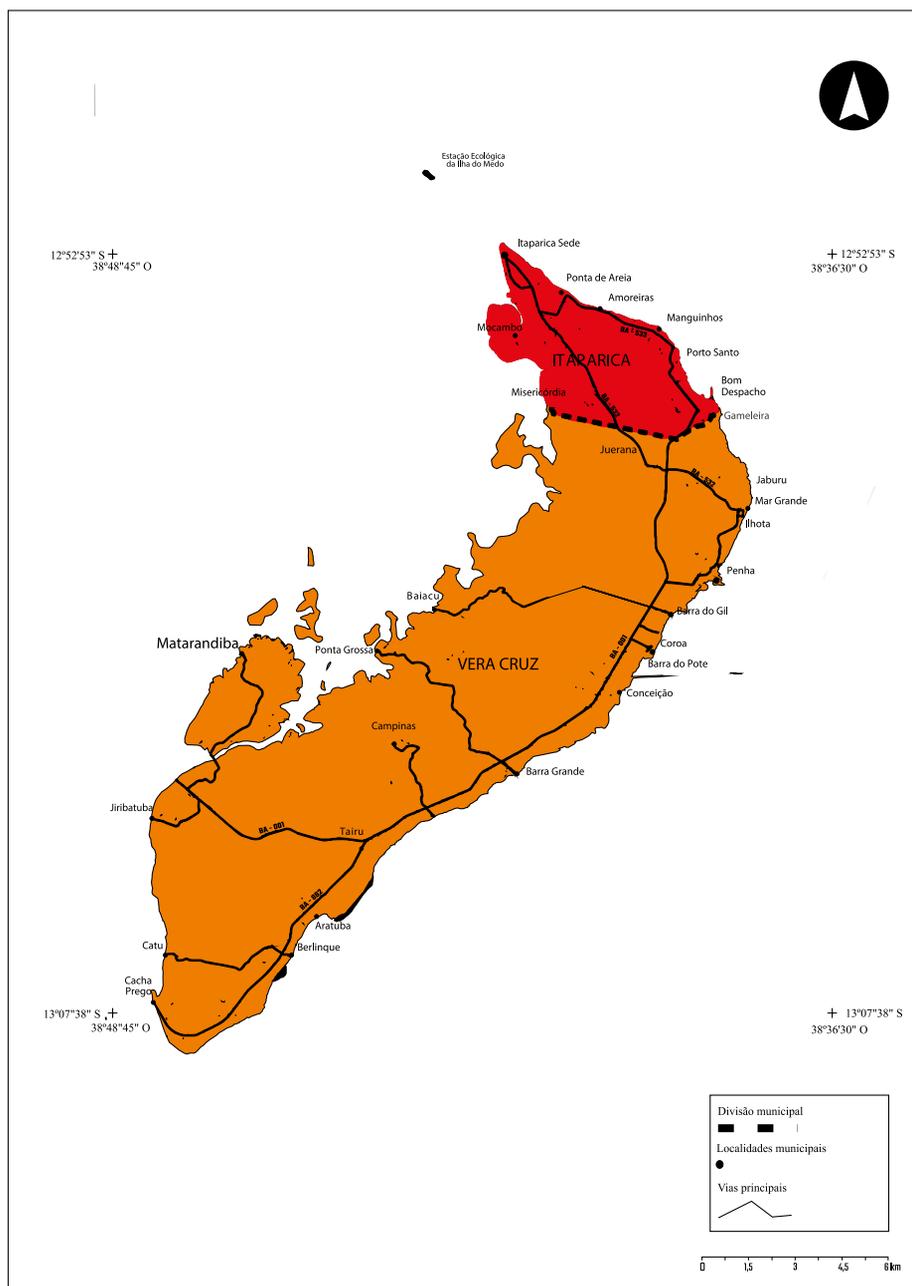
6 Vera Cruz foi elevada à categoria de município em 31 de julho de 1962, mediante a lei estadual nº 1.773, de 30.07.1962. O outro município da Ilha de Itaparica continua sendo seu homônimo Itaparica, de pequena extensão territorial.

7 Sambaquis são acumulados de conchas de moluscos resultados da ação de coleta de agrupamentos humanos. No Brasil, ocorrem em todo o litoral. Os mais antigos se situam no sul do país, com idades calculadas por Carbono 14 de 6000 anos atrás. Na Bahia, as datações indicam sambaquis com idades entre 2800 e 1800 anos atrás (ETCHEVARNE; PIMENTEL, 2011).

se iniciou, de fato, com os Jesuítas em 1560, a partir da contracosta na localidade outrora chamada de Vila do Senhor de Vera Cruz, hoje Baia-cu. (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2017).

Do século XVI até por volta da década de 1960, a Ilha de Itaparica se manteve num ritmo de ocupação e crescimento populacional que des-

Figura 1
Ilha de Itaparica – divisão municipal – 2017



toava de Salvador. Apenas com a implantação da Ponte João das Botas (ou Ponte do Funil), em 1968, que interligou a ilha ao continente através da BA 001, e também com a implantação do sistema de navegação por *ferry boat*, no final do ano de 1970, entre a ilha e Salvador, é que, efetivamente, o ritmo tradicional foi rompido.

A integração da Ilha de Itaparica à RMS se iniciou nos anos 1970 e se intensificou nas décadas seguintes. Tanto os dados do crescimento populacional quanto os da mancha urbana ratificam esse fato. Por exemplo, a mancha urbana da ilha cresceu no período de 1976 a 2000 a uma taxa anual de mais de 12%, saindo de 3,56 e alcançando quase 20 km² (BAHIA, 2015b, p. 36). A taxa de crescimento populacional para o mesmo período, 1976-2000, saiu de 1,90 e atingiu o patamar de 3,0% ao ano (BAHIA, 2014). Contudo, de acordo com Souza e Souza (2017, p. 39), a partir dos anos 1990, o turismo enquanto atividade econômica principal da ilha entrou em decadência, pela predominância que o litoral norte baiano passa a ter em relação a essa atividade. Consequentemente, houve redução no crescimento populacional: a taxa de crescimento no período 2000-2010 caiu para 1,82 ao ano. Outrossim, a taxa de crescimento da mancha urbana, no mesmo período de comparação, caiu para cerca de 2% ao ano (BAHIA, 2014).

Após esse quadro sintético, a análise centra suas atenções no levantamento da legislação concernente à ocupação e uso do solo no município de Vera Cruz.

Vera Cruz: legislação de ocupação e uso do solo

Este subitem do artigo foi elaborado com o intuito de se refletir sobre o processo de institucionalização do Município de Vera Cruz, no que tange ao uso e controle do solo. Nesse sentido, faz-se uma análise do processo histórico legislativo e de como essas leis dialogam entre si.

A mais antiga lei de uso e controle do solo a que se teve acesso é a Lei nº 201/1989, que institui o Código de Urbanismo e de Obras do Município (VERA CRUZ, 1989). Sancionada sob a gestão do Prefeito Nicandro Moreira Macedo (1989-1992), tinha em seu preâmbulo o seguinte argumento: “ordenar e legalizar o intenso movimento construtivo no município”, por conta do “intenso fluxo de turismo e de lazer” (VERA CRUZ, 1989). O sancionamento desse instrumento era condizente com o contexto da época, ou seja, a atividade turística e de lazer como centro da atividade econômica de Vera Cruz. Portanto, é também nessa época que surgem condomínios fechados em diversas localidades, e que ocorre um crescimento acelerado de população migrante de outros municípios para Vera Cruz, fato que provoca um aumento das autoconstruções, sobretudo em Mar Grande e Gameleira.

A primeira parte da referida lei estabelece um zoneamento municipal composto por cinco tipos de zonas, a saber: 1) área de núcleos urbanos; 2) áreas de parques, reservas naturais e culturais; 3) área de interesse metropolitano; 4) área rural; 5) área industrial (VERA CRUZ, 1989). De todos os tipos de áreas zoneadas, é o primeiro que mais interessa, porque é nele que reside a preocupação principal com a ocupação e o uso do solo para moradia e atividades comerciais e de serviços. É importante observar, ainda, que o zoneamento estabelece uma taxa máxima de ocupação de 70% para moradias e um coeficiente de utilização de dois pavimentos para residências e quatro pavimentos para comércio e serviços.

Já pelo levantamento feito pelo Consórcio Demacamp/Pólis/Oficina (BAHIA, 2015b)⁸, durante a década de 1990 não foi aprovada nenhuma outra lei de controle de uso do solo em Vera Cruz. E o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) só adviria em 2004. O contexto no qual o PDDU de Vera Cruz foi aprovado não é diferente do restante do país. Com a aprovação do Estatuto das Cidades (BRASIL, 2001), regulamentou-se o que determinava a Constituição Federal de 1988 sobre a obrigatoriedade de planos diretores para cidades com mais de 20 mil habitantes. No caso específico de Vera Cruz, antes mesmo da aprovação do PDDU, foi sancionada a Lei nº 645/2004, que instituiu um regime especial para apreciação e aprovação do seu plano diretor. De fato, ainda em 2004, no mês de dezembro, aquele foi plano foi sancionado sob a Lei nº 499/2004.

O PDDU de Vera Cruz foi concebido em três diferentes tipos de planos: o primeiro, de caráter estratégico; o segundo, chamado institucional; e o terceiro, o plano urbanístico propriamente dito. O primeiro plano, apesar da fraseologia sofisticada empregada, nada mais é do que uma apresentação das potencialidades de investimento no município. O segundo plano é a reordenação administrativa do poder municipal frente a exigência de reordenamento territorial, criando-se, em decorrência, a Secretaria de Planejamento.

Sobre o plano urbanístico, uma análise mais detalhada põe em destaque algumas características comuns aos planos diretores desse período: ele é claramente uma cópia de tantos outros planos, feitos sob demanda no país, porque apenas reitera a mesma estrutura de regulamentos. Por outro lado, o PDDU mantém o zoneamento estabelecido na Lei nº 201/1989, e acrescenta ainda o zoneamento para habitação de interesse social (ZEIS) e as zonas de expansão de lazer e turismo (ZELT), entre outros. No mais, o PDDU institui os instrumentos de política urbana definidos na Lei nº 10257/2001, sobretudo aqueles ligados à tributação

especial – Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo, parcelamento e edificação compulsória, outorga onerosa. Entretanto, não expressa onde serão aplicados tais instrumentos, uma falha recorrente em outros tantos planos diretores.

Em 2005, uma primeira lei derivada do PDDU foi aprovada: a Lei nº 687/2005, que trata do IPTU progressivo. A ideia subjacente a ela é a de forçar a construção e a efetiva ocupação do solo, evitando-se, assim, a já reiterada reserva de lotes em condomínios e, logicamente, a especulação imobiliária. Essa lei faz muito sentido em Vera Cruz, pelo fato já exposto de ter sido esse município uma área na região metropolitana marcada pelo turismo sazonal. Resta saber a efetividade da citada lei após sua aprovação, sobretudo no que concerne à diminuição da quantidade de lotes sem qualquer construção nos inúmeros condomínios localizados na orla atlântica do município, fato que gera uma urbanização espalhada.

Em sequência às leis nº 201/1989 e nº 499/2004, respectivamente o Código de Uso do Solo e Obras e o PDDU, o Município de Vera Cruz aprovou a Lei nº 692/2006, que instituiu o parcelamento do uso do solo urbano. Apesar do flagrante atraso – deveria ser, afinal, uma lei complementar à de 1989 –, esta última vem a reboque do PDDU e visa, basicamente, regular e controlar a proliferação de parcelamento do uso do solo por loteamentos. Além disso, serve para evitar a falta de registro desses empreendimentos no município. O fato é que muitos loteamentos foram criados sem qualquer controle da administração pública e muitos deles, sobretudo nas localidades com maior concentração de população, a exemplo de Mar Grande, transformaram-se em ocupações irregulares por falta de controle do poder público.

A Lei Orgânica do Município, apesar de não estar diretamente vinculada aos aspectos que compõem o objeto deste estudo, pode também ser incluída no conjunto dos instrumentos correlatos, na medida em que trata, inclusive, do controle do uso do solo. Em 2008, a Lei Orgânica de Vera Cruz foi aditada, e alguns dos seus artigos passaram a tratar do uso do solo. Por exemplo, o solo é considerado um bem de domínio pleno e útil em seu Artigo 4º. Já no inciso VII do Artigo 10º, o solo é objeto de ordenamento territorial mediante planejamento e controle da ocupação e uso.

No bojo da regulação do uso do solo em Vera Cruz, foi aprovado em 2010 o Código Tributário, sob a Lei nº 830/2010 (VERA CRUZ, 2010). Este, amparado por extensa legislação federal e estadual sobre o assunto, visa basicamente instituir o regime de recolha de impostos e taxas de contribuintes físicos e jurídicos domiciliados no município. Nesse sentido, essa lei criou três cadastros, a saber: de logradouros, de imóveis, de atividades (econômicas). É a partir desses cadastros que as plantas ge-

néricas de impostos territoriais foram elaboradas. Sendo assim, no item subsequente desta pesquisa analisam-se aspectos dos valores venais do solo na área de estudo, tecendo-se reflexões sobre dados a partir da discussão teórica precedente.

No ano de 2013, o governo da Bahia, por intermédio da Secretaria de Desenvolvimento Urbano (Sedur), contratou estudos de reordenamento territorial dos dois municípios mais diretamente afetados pela construção da ponte, Vera Cruz e Itaparica. O consórcio vencedor da licitação pública nº 002/2013 foi o Demacamp/Pólis/Oficina, o qual ficou incumbido de realizar diversos estudos técnicos que culminaram na publicação do Plano Urbano Intermunicipal (PUI) e nas leituras técnicas do PDDU de Vera Cruz (BAHIA, 2015a, 2015b). Faz-se necessária, portanto, a análise desses dois documentos.

O PUI foi pensado para ser um instrumento de planejamento urbano, integrando os dois municípios que compõem a Ilha de Itaparica. No âmbito da sua construção, realizaram-se, igualmente, diversos estudos, entre eles o de ocupação e uso do solo (BAHIA, 2015a). Sobre este último aspecto, particularmente, o PUI enfatiza que a ocupação da ilha é dispersa e de baixa densidade, o que provoca altos custos de implantação de infraestruturas urbanas e serviços para a população. Outro aspecto levantado pelo plano está a elevada quantidade de lotes sem uso no interior de condomínios, fato que agrava a urbanização espraçada, principalmente de Vera Cruz. Um dado alarmante da ocupação do solo é a quantidade de imóveis de uso ocasional (veraneio) na Ilha de Itaparica, em especial em Vera Cruz, que chega a ser de 48% do total de imóveis. O plano também alerta para a ocupação precária no interior da ilha e, segundo seu levantamento, os assentamentos nessas condições chegam a 49% do total de domicílios.

No contexto propositivo do planejamento urbano em Vera Cruz, o Consórcio Demacamp/Pólis/Oficina produziu outro material muito importante, intitulado Leitura Técnica para o PDDU (BAHIA, 2015b). Nesse documento, o referido consórcio cotejou a situação urbana de Vera Cruz, relacionando-a com o PDDU de 2004. Contudo, o objetivo foi repensar os instrumentos de política urbana do PDDU frente a implantação do SVO. Tal material e o PUI (BAHIA, 2015a) foram utilizados em uma série de audiências públicas, realizadas no ano de 2016 no município, como parte do processo de revisão do PDDU. Sobre a ocupação e ao uso do solo, o referido relatório faz uma constatação importantíssima sobre a relação densidade habitacional e custos de infraestruturas, ou seja, existe uma quase inviabilidade de melhoria das condições de ocupação pelos altos custos implicados na implantação de infraestruturas, sobretudo o esgotamento sanitário e a pavimentação, por conta da urbanização

espraiada. Sem sombra de dúvidas, o maior desafio do planejamento territorial do município.

No final de 2016, uma minuta de PDDU foi elaborada com base em todas as audiências realizadas e estudos. Na parte relativa ao uso e ordenamento do solo, propõem-se como ações prioritárias a contenção da urbanização espraiada, a regularização de áreas de ocupação precária e o estímulo à ocupação permanente de domicílios usados apenas sazonalmente (veraneio). Ou seja, mais um grande desafio a ser enfrentado não só pelo poder público municipal, mas pela própria sociedade local.

Uma inovação à minuta do PDDU foi a apresentação conjunta de uma minuta da Lei de Ordenamento do Uso e Ocupação do Solo (LOUOS). Este tipo de lei, LOUS, é importante porque complementa o PDDU nas especificações que o mesmo não alcança. O interessante dessa minuta de lei é o reconhecimento da configuração espacial ímpar de Vera Cruz e, logo, dos desafios urbanos que se apresentam.

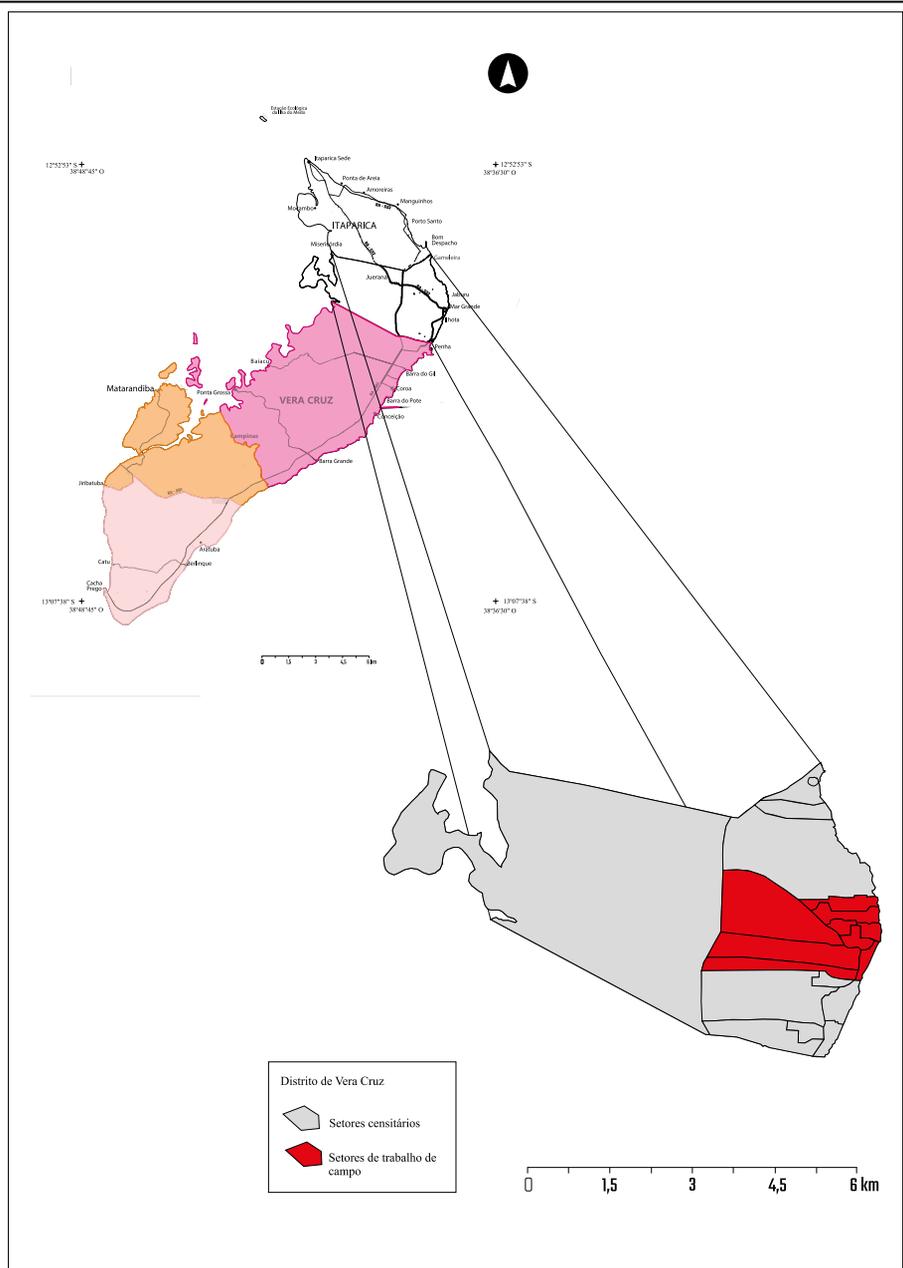
Finalmente, será com base neste levantamento de leis, relatórios e minutas de leis que se embasarão as análises feitas a partir de dados coletados em campo. A seguir, apresentam-se os procedimentos metodológicos.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA

Para a realização desta pesquisa, construíram-se dois conjuntos de procedimentos metodológicos, a saber: uma coleta de dados diretos ou empíricos, via trabalho de campo. Outra coleta, de dados indiretos ou secundários, por meio de levantamentos já anteriormente efetuados por instituições como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia (Seplan), a Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI), a Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (Conder), a Prefeitura Municipal de Vera Cruz, mais destacadamente.

A coleta de dados diretos teve início efetivo no ano de 2015, ocasião em que se realizou uma atividade de pré-campo, em julho, com posterior participação em audiência pública de leitura e aprovação do PUI, em outubro. A partir das primeiras impressões, definiu-se a área da pesquisa propriamente dita, a fim de proceder à coleta de dados empíricos. Como o escopo da pesquisa foi dirigido para a localidade de Mar Grande, sede do município de Vera Cruz, decidiu-se pela definição da área em coincidência com os setores censitários do IBGE. Logo, a área de pesquisa ficou com a configuração conforme descrita na Figura 2.

Figura 2
Localização da área de pesquisa direta



Fonte: Plano Urbano Intermunicipal (2015), IBGE (2010).

Após a definição da área, teve início a coleta de dados por meio da aplicação de um formulário, o qual foi construído após várias reuniões da equipe de trabalho. Ele se destinou a coletar dados relativos a ocupações, usos do solo e infraestruturas urbanas⁹ presentes na área de estudo. Ao todo, aplicaram-se 137 formulários na área de pesquisa.

⁹ A metodologia de coleta de dados de infraestrutura urbana é proveniente da CONDER e seu acrônimo é PEDALITA.

A coleta de dados via formulário impôs a realização de diversas visitas ao campo, o que ocorreu em janeiro e julho de 2016, e em janeiro, julho e dezembro de 2017. Em todas as visitas ao campo para coleta de dados, produziram-se fotografias. Estas foram georreferenciadas e compuseram, ao lado dos formulários, um banco de dados imagéticos da área de estudos.

É importante sublinhar que os dados obtidos a partir dos formulários foram depois sumarizados pelo programa de estatística destinado às Ciências Humanas, o SPSS. Com a realização desse procedimento alcançou-se uma das metas da pesquisa, qual seja, a formação de um banco de dados sobre Mar Grande/Vera Cruz.

A obtenção dos dados secundários, via indireta, desenvolveu-se concomitantemente à coleta direta. Eles foram agrupados em macro, meso e microespaciais. Os dados macroespaciais foram obtidos junto ao IBGE, à SEPLAN e à SEI e se referem à RMS. Já os mesoespaciais se referem ao conjunto dos dois municípios que formam a Ilha de Itaparica - Vera Cruz e o homônimo à ilha, e sua fonte privilegiada foi o IBGE. Finalmente, para os dados microespaciais concentrados nos setores censitários que estão inseridos na área de pesquisa, buscou-se acesso à amostra do Censo Demográfico de 2010.

Por meio da CONDER/Informs, obteve-se acesso, via plataforma Geopolis, a uma ampla base de imagens da área de estudo, que permitiu a elaboração de diversos cartogramas para a pesquisa. Junto ao Consórcio Demacamp/Pólis/Oficina, conseguiu-se acesso aos estudos urbanísticos realizados para o SVO, basicamente o PUI (BAHIA, 2015a) e os estudos para revisão do PDDU de Vera Cruz (BAHIA, 2015b).

Outra fonte de dados indiretos foi a própria Prefeitura de Vera Cruz, que forneceu informações essenciais sobre o valor venal do solo da municipalidade do ano de 2016 além de plantas genéricas de valores, com as quais a municipalidade calcula impostos territoriais.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Após todas as considerações teórico-metodológicas realizadas, apresentam-se os resultados da pesquisa, iniciando-se pelos concernentes às tipologias de ocupação e uso do solo, seguindo-se aqueles que tratam da sua correlação com o valor do uso do solo. Finaliza-se esta seção com considerações acerca do objeto em tela, a partir do referencial teórico adotado.

Tipologia de ocupações e usos do solo

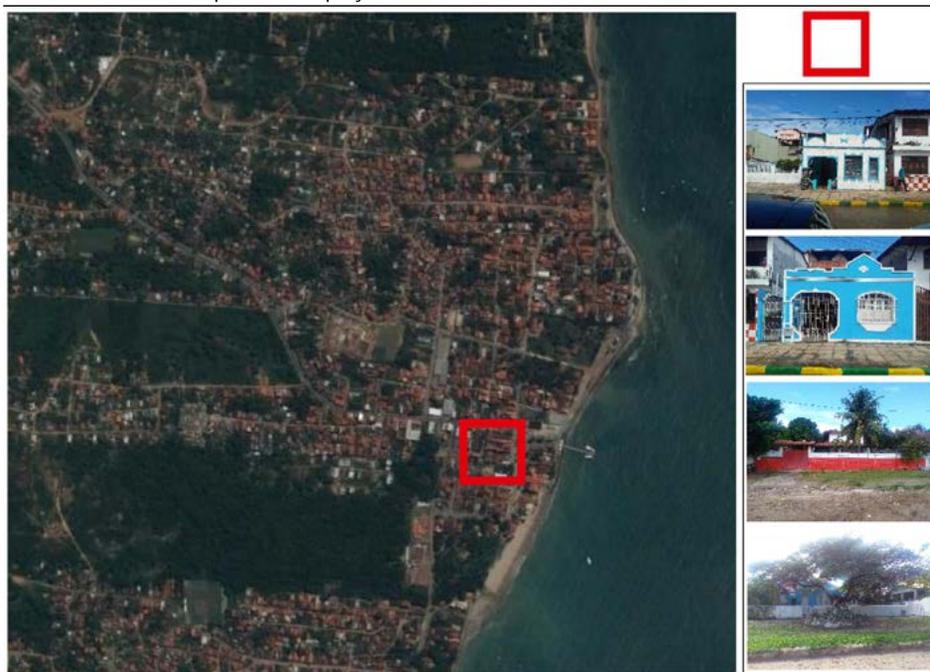
Os tipos de ocupação do solo estão em correspondência direta com as condições de reprodução social, por isso, Carlos (1994) é enfática em afirmar que a ocupação determina seu lugar no espaço. Aqui, não se trata apenas de localização, mas, antes de tudo, das condições socioeconômicas que determinam o seu lugar na reprodução espacial.

A tipologia que se apresenta a seguir é uma caracterização fenomenológica dos tipos de ocupação encontrados na área de estudo. Ela servirá de base para, em um nível de análise mais profundo, pensar o valor do solo e suas implicações para a ocupação e os usos.

a. Ocupação formal e usos múltiplos

Ocorre no núcleo de ocupação inicial de Mar Grande, que data dos anos 1930. Os lotes são regulares, com média de testada de sete metros e 20 metros de profundidade. Esse núcleo se caracteriza por imóveis com usos mistos (residencial, comércio e serviços), sendo muitos de tais usos ligados à estrutura institucional do município. Nesse sentido, há uma tendência de redução da população residente para fins de moradia, o que é um fenômeno comum para o centro de municipalidades.

Figura 3
Mar Grande – exemplo de ocupação formal multiuso



Escala: 1:9028.

A taxa de ocupação dos lotes é alta e, geralmente, os imóveis são geminados, ainda que seja possível encontrar imóveis não geminados. Predominantemente, os imóveis residenciais são de apenas um pavimento, enquanto que os imóveis mistos apresentam dois e, às vezes, três pavimentos.

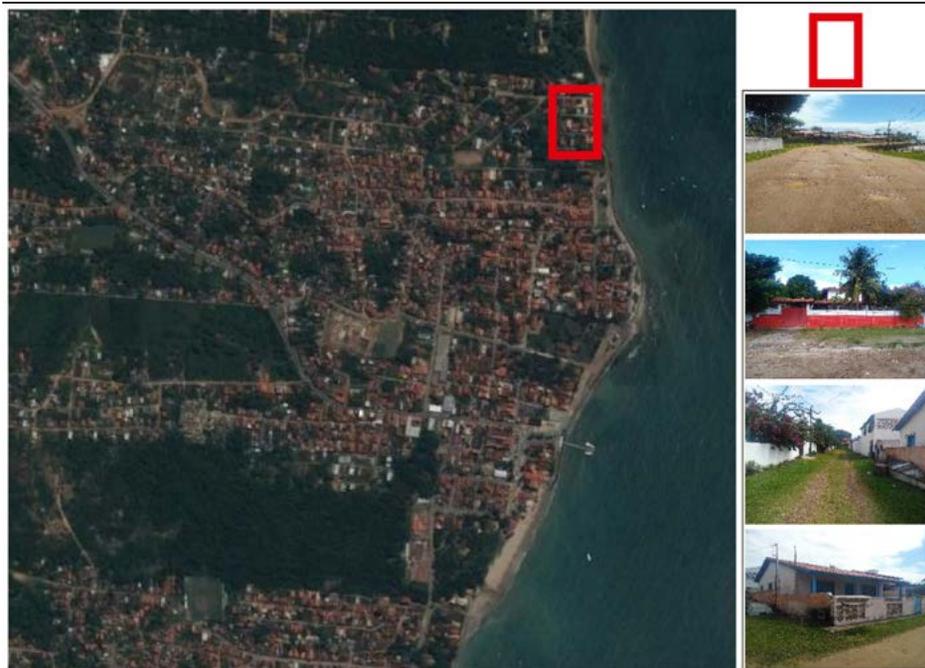
Nessa área de ocupação antiga, a infraestrutura urbana é satisfatória, pois o arruamento é regular e são encontrados elementos básicos como pavimentação, iluminação pública, eletrificação, telefonia, rede pluvial, rede de abastecimento de água, rede de esgotos e coleta de lixo. A única exceção são as calçadas, porque são irregulares em largura e nivelamento. Na Figura 3, exemplifica-se esse tipo de ocupação.

b. Ocupação formal e uso residencial (veraneio)

Ocorre em loteamentos regulares localizados na linha da costa e se caracteriza por residências de um pavimento, basicamente residenciais, com padrão médio de lotes com testada de dez a 12 metros e profundidade de 30 metros. Os imóveis não são geminados e possuem recuo em relação à rua. Trata-se de uma ocupação que remonta aos anos 1980 e 1990. É importante sublinhar, ainda, que são facilmente identificáveis muitos lotes sem qualquer edificação, que acarretam uma urbanização “espraiada” e, conseqüentemente, diversos problemas para o município.

Figura 4

Mar Grande – exemplo de ocupação formal residencial



Escala: 1:9028.

Uma vez que o uso predominante é residencial e, além disso, ligado à sazonalidade do período de férias de verão, o cotidiano dessa localidade, na maior parte do ano, é marcado por interação de poucas pessoas, ruas relativamente desertas e comércio praticamente inexistente.

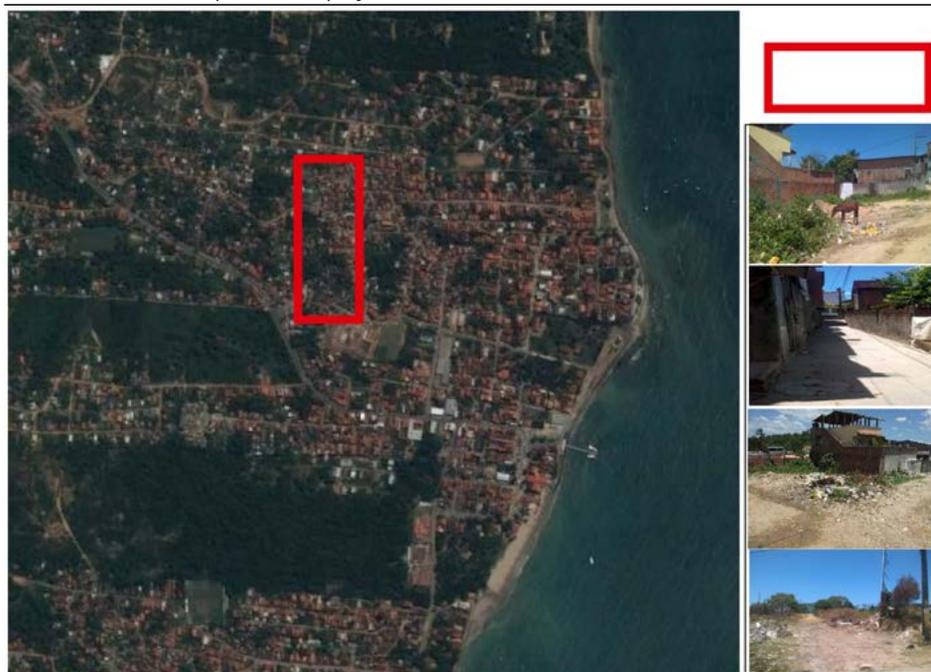
Nesse tipo de ocupação, a infraestrutura é incompleta. O arruamento é regular, porém, a pavimentação é quase ausente. Por outro lado, outras infraestruturas, como iluminação pública, eletrificação, telefonia, rede de esgotos, rede de abastecimento de água e coleta de lixo estão presentes. Uma vez que não existe pavimentação, também não há calçadas, como se pode conferir na Figura 4.

c. Ocupação informal e usos múltiplos

Ocorre distante da linha da orla, no interior da localidade de Mar Grande, nas partes mais elevadas do relevo. Caracteriza-se por imóveis de um ou mais pavimentos, de uso geralmente misto (residencial, comercial e religioso), com testada inferior a sete metros e casas geminadas, sem recuo em relação à rua. Nesse tipo de ocupação do solo, a densidade demográfica é alta.

A ocupação é informal porque se origina de loteamentos que se tornaram irregulares, a exemplo dos loteamentos Popular de Vera Cruz e

Figura 5
Mar Grande – exemplo de ocupação informal multiuso



Escala: 1:9028.

Parque das Mangueiras, e em outros casos pela ocupação de terras de antigas fazendas. A maior parte das ocupações de solo desta topologia data dos anos 1980, caso da localidade de Maragogipinho, situada entre Mar Grande e a Gamboa.

Na ocupação informal, a infraestrutura é precária. O arruamento é irregular e, geralmente, muito estreito. Praticamente inexistem calçadas e, quando estas são encontradas, são irregulares na forma e dimensões. A iluminação pública é deficiente. O esgotamento sanitário é pautado em uso de fossas e/ou despejados em cursos d'água. Apesar de haver o tronco geral de esgotamento sanitário, as casas não estão interligadas à rede. A coleta de lixo é irregular e muito prejudicada pela morfologia estreita das ruas, fato que provoca o acúmulo de lixo em diversas ruas, vide exemplo desse tipo de ocupação na Figura 5.

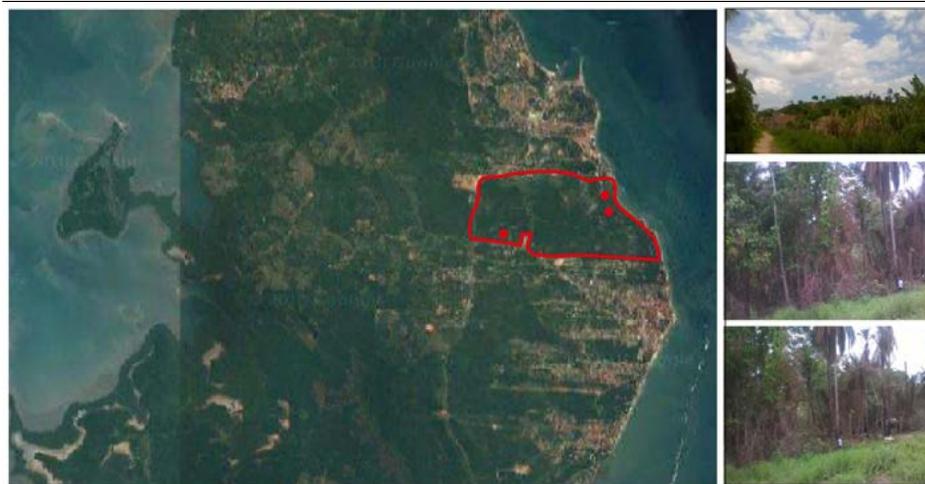
d. Áreas de potencial ocupação informal

Com a provável instalação do SVO nas proximidades da localidade de Mar Grande, um processo de ocupação informal tem início no ano de 2015. Tal ocupação acontece justamente na área definida pelo PUI (BAHIA, 2015a) e pela Leitura Técnica do PDDU (BAHIA, 2015b) como sendo prioritária para o adensamento populacional urbano.

Ao realizar-se o trabalho de campo, em 2016, foram constatados vários movimentos de ocupação informal da área por uma população não moradora da localidade (Figura 6). Trata-se de uma forma de ocupação que visa a obtenção de algum tipo de renda por uma população muito pobre, uma vez que se espera que o governo viabilize algum meio de

Figura 6

Mar Grande – área de ocupação informal



Escala: 1:36.112

Fontes: Google/Geopolis/Conder; trabalho de campo, 2016.

indenização. A questão aqui é justamente o tamanho que esta ocupação pode alcançar e o grau de precariedade de infraestruturas básicas, haja vista que a instalação de infraestruturas depende justamente do retorno potencial de valorização do solo medido pelo valor venal.

A renda diferencial e a implantação de infraestruturas como indicadores da segregação socioespacial

A apresentação da tipologia de ocupação e uso do solo serve de base para a realização de outra análise, a saber, sobre o valor do solo. Tal análise se ampara na reflexão teórica sobre renda diferencial e segregação socioespacial. A renda diferencial é uma fração das rendas geradas pela ocupação do solo. Nesse sentido, o valor venal é um indicador da renda a ser extraída dos habitantes pela municipalidade, a partir da aplicação de impostos. É importante observar que não foi objeto deste estudo a renda gerada pela locação imobiliária.

O argumento em torno da renda diferencial a partir do valor venal do solo é de que este foi dotado de infraestruturas e estas têm um custo para serem mantidas. Assim sendo, quanto mais infraestruturas são implantadas no solo, maior será o valor venal deste. Por outro lado, um outro percurso teórico sobre implantação de infraestruturas tem sido feito e se ampara na ideia de custos sociais de implantação, a partir da densidade populacional por km². Entre outros autores, Acioly Jr. e Davidson (1998, p. 58) argumentam que os custos para implantação de infraestruturas estão em relação inversamente proporcional à densidade populacional em uma dada área. Assim, os custos caem pela metade quando a densidade populacional aumenta de 50 para 200 hab./km².

A ideia de correlacionar custos de implantação de infraestruturas com densidade populacional é válida, mas deixa de considerar o perfil de renda da população. Tal ressalva deve ser feita, pois, caso contrário, a análise fica distante da realidade e não leva a compreender os processos de segregação socioespacial. Nesse sentido, apresentam-se a seguir os dados relativos ao valor venal do solo e sua correlação com a densidade de população da área de pesquisa.

O acesso às informações do valor venal do solo, a partir de uma planta genérica de valores de 2016, contribuiu para correlacionar os tipos de ocupação já descritos e revelar, portanto, padrões espaciais, como demonstram as seguintes análises:

a) Os valores venais do solo em áreas de ocupação formal são os mais elevados. Na faixa da orla da localidade (uso residencial), o valor atinge o pico por metro quadrado, ou seja, R\$ 24,00/m², enquanto que na área

de ocupação formal mais antiga, com usos múltiplos, o valor venal do solo atinge, no máximo, R\$ 12,00/m²; e,

b) O valor venal do solo em áreas de ocupação informal tende a valores abaixo de R\$ 9,00/m². É importante frisar ainda que, em certas áreas, esse valor venal pode atingir patamares muito baixos, isto é, em torno de R\$ 4,00/m².

A densidade demográfica do distrito de Vera Cruz, no qual está a área de pesquisa, medida pelo Censo Demográfico de 2010 (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2011) ficou em, aproximadamente, 416 hab./km². Ou seja, bem acima do patamar crítico indicado por Acioly Jr. e Davidson (1998) para justificar a implantação de infraestruturas. Então, por que a infraestrutura não é uniformemente distribuída na área de pesquisa? Porque a renda da população residente é desigual, o que contribui para explicar tanto o valor do solo (valor venal) como as diferenças nas infraestruturas implantadas nas áreas de ocupação formal e informal. Desse modo, a implantação de infraestruturas, traduzida pelo aumento do valor venal do solo, além de não se relacionar com o aumento populacional, está em articulação direta com a capacidade de renda da população residente.

Portanto, são complexas e imbrincadas as questões de implantação de infraestruturas e de extração de renda via impostos de uma população com pouca margem de recursos financeiros. Um exemplo ilustrativo desse raciocínio é a identificação de domicílios não conectados à rede de esgotamento sanitário na área de ocupação informal, justamente por causar um aumento nos custos domésticos, uma vez que a taxa de esgoto deve corresponder a 80% do valor do consumo de água.

Tais ponderações sobre valor do solo e implantação de infraestruturas representam o caminho que fundamenta o entendimento deste estudo a respeito da segregação socioespacial. A percepção fenomenológica da distinção/separação não faz sentido de ser explicada fora de um contexto concreto de condições de vida e reprodução social. Nesse sentido, as disputas pela ocupação e pelo uso do solo serão sempre assimétricas e, com efeito, desvantajosas para os atores com baixa capacidade financeira. Além do mais, a própria municipalidade incentiva a segregação socioespacial ao extrair renda do solo.

Então, como a municipalidade poderia atuar nesses casos para reduzir a segregação socioespacial? O Estatuto das Cidades (BRASIL, 2001) apresenta um conjunto de instrumentos de controle da ocupação e do uso do solo, como o IPTU progressivo, que combate a especulação imobiliária. A bem da verdade, o IPTU progressivo já foi instituído no município de Vera Cruz, mas sua aplicação é incipiente. Além desse ins-

trumento, há outro muito semelhante: trata-se da cobrança de melhorias que ajudam a recuperar mais-valia de áreas mais favorecidas, as quais coincidem com a ocupação formal. Caso a municipalidade de Vera Cruz passasse a usar efetivamente esses dois instrumentos na gestão territorial municipal, geraria um efeito benéfico na vida das pessoas que habitam áreas de ocupação informal, afinal poderia provê-las de melhorias em infraestruturas e serviços. Contudo, cabe aqui a seguinte ressalva: é absolutamente necessário que a municipalidade subsidie infraestruturas e serviços urbanos em áreas de ocupação informal; caso contrário, instala-se um outro processo espacial, isto é, a sucessão populacional de camadas mais pobres por mais ricas.

Outra ação que a municipalidade poderia desenvolver está relacionada com a área de potencial ocupação indicada na Figura 6, já apresentada. Há riscos reais de que um processo de ocupação e uso do solo informal se desenvolva ali em função da implantação do SVO. Nesse sentido, compete aos gestores municipais e à própria população fazer valer o planejamento previsto na revisão do PDDU e, assim, evitar um processo caótico de urbanização da área.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa partiu de um cenário possível de se configurar com a implantação do SVO em Mar Grande: o crescimento populacional e o conseqüente adensamento urbano. Desse modo, fizeram-se necessários alguns questionamentos, os quais retornam agora na forma de considerações finais.

Primeiramente, questiona-se como se apresenta o quadro atual de ocupação e uso do solo na referida localidade. Nesse sentido, lembra-se que a ocupação e os usos atuais expressam apropriações diferentes do território por populações com perfis de renda igualmente diferenciados. Assim, as ocupações e usos traduzidos em formal e informal são a manifestação dessa característica social. Tais desigualdades na apropriação do solo representam, pois, o fundamento da segregação socioespacial.

Outro questionamento feito diz respeito às vulnerabilidades existentes no quadro atual de ocupação e uso do solo. Em relação à ocupação informal, reitera-se que ela é frágil do ponto de vista legal, porque os moradores possuem apenas a posse. Outra vulnerabilidade desse tipo de ocupação é a precária qualidade da infraestrutura e dos serviços disponíveis, o que prejudica as condições de vida da população. Por outro lado, a vulnerabilidade identificada nas ocupações formais de uso

residencial (veraneio) se refere à não edificação em muitos lotes, responsável por acarretar uma urbanização “espraiada”, muito prejudicial tanto para a arrecadação de impostos como para a implantação de infraestruturas.

Por fim, pergunta-se: que prováveis impactos a implantação do SVO pode provocar na área de estudo? A resposta possível para tal pergunta é a seguinte: mantidos os atuais padrões de ocupação e uso do solo, a tendência, com a implantação do SVO, será o aumento quantitativo de áreas com ocupações informais, acompanhadas de passivos urbanísticos essenciais, como esgotamento sanitário. Conseqüentemente, a segregação socioespacial se intensificará e, com ela, também os conflitos intraurbanos por ocupação e uso do solo.

Conclui-se este artigo reiterando-se que a implantação do SVO precisa ser monitorada, social e institucionalmente, muito antes de sua efetiva construção, para que se possa minimizar os impactos negativos previstos na ocupação e no uso do solo na localidade de Mar Grande.

REFERÊNCIAS

ACIOLY JR., Cláudio; DAVIDSON, Forbes. *Densidade urbana e gestão urbana*. Rio de Janeiro: Mauad, 1998.

BAHIA. Secretaria de Desenvolvimento Urbano. *Plano urbano instituto intermunicipal - PUI*. Salvador: Demacamp; Instituto Polis; Oficina Consultores Associados, 2017.

_____. *Diagnóstico da Ilha de Itaparica*: relatório. Salvador: Consórcio Demacamp; Instituto Polis; Oficina Consultores Associados, 2014.

BAHIA. *Plano urbano intermunicipal para a Ilha de Itaparica - PUI*. Salvador: Consórcio Demacamp; Instituto Polis; Oficina Consultores Associados, 2015a.

_____. *Leitura técnica do PDDU*: relatório. Salvador: Consórcio Demacamp; Instituto Polis; Oficina Consultores Associados, 2015b.

BONFIM, Alexandre Gonçalves; ADAN, Caio Figueiredo Fernandes. As capitâneas de Itaparica e Tamarandiva e do Paraguaçu e a ocupação territorial do Recôncavo Baiano no século XVI. In: COLÓQUIO BAIANO TEMPOS, ESPAÇOS E REPRESENTAÇÕES: ABORDAGENS GEOGRÁFICAS E HISTÓRICAS, 1., 2013, Vitória da Conquista. *Anais...* Vitória da Conquista: UESB, 2013.

BRANDÃO, Maria Azevedo. O último dia da criação: mercado, propriedade e uso do solo em Salvador. In: VALLADARES, Lícia do Prado (Org.). *Habitação em questão*. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

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, 10 jul. 2001.

BRASIL. Decreto nº 5.790, de 25 de maio de 2006. Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho das Cidades - ConCidades, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 26 maio 2006a.

BRASIL. Ministério das Cidades. Resolução normativa nº 2, de 08 de junho de 2006. Dispõe sobre a aprovação do novo texto do Regimento Interno do Conselho das Cidades - ConCidades. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, n. 133, 13 jul. 2006b. Seção 1, p. 60.

CARCANHOLO, Reinaldo. *Capital: essência e aparência*. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

CARLOS, Ana Fani A. *A cidade*. São Paulo: Edusp, 1994.

CENSO DEMOGRÁFICO 2010. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

DIAGNÓSTICO da Ilha de Itaparica: relatório. Salvador: Demacamp; Instituto Polis; Oficina Consultores Associados, 2014.

ENGELS, Friedrich. *Origem da família, propriedade privada e do Estado*. Lisboa: Presença, 1975.

ETCHEVARNE, Carlos; PIMENTEL, Rita (Org.). *Patrimônio arqueológico da Bahia*. Salvador: SEI, 2011. (Série estudos e pesquisas, 88).

FERNANDES, Agnes. *Instrumentos de política fundiária urbana: o técnico e o político na questão do uso do solo*. 1993. Dissertação (Mestrado)-Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1993. Mimeo.

FUNDAÇÃO DE AMPARO À PESQUISA DO ESTADO DA BAHIA. Edital 014/2014: Apoio a Projetos de Pesquisa para o Sistema Viário Oeste (SVO) - Ponte Salvador-Ilha de Itaparica. Disponível em: <<http://www.fapesb.ba.gov.br/edital-0142014/>>. Acesso em: 20 jun. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Indicadores sociais municipais: uma análise dos resultados do universo do Censo Demográfico 2010*. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. 1 CD-ROM. (Estudos e pesquisas. Informação demográfica e socioeconômica, 28).

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Histórico de Itaparica*. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ba/Itaparica/historico>>. Acesso em: 9 ago. 2017.

LENCIONI, Sandra. Reestruturação: uma noção fundamental para os estudos das transformações e dinâmicas metropolitanas. In: ENCONTRO DE GEÓGRAFOS DA AMÉRICA LATINA, 6., 1998, Buenos Aires. *Anais...* Buenos Aires: Universidade de Buenos Aires, 1998. p. 1-10.

MARX, Karl. *O dezoito brumário de Luís Bonaparte*. São Paulo: Boitempo, 2011.

MATHER, Alexander Smith. *Land use*. New York: Longman Scientific & Technical, 1986.

NOSSA ILHA. *Biblioteca PDDU Vera Cruz: legislação*. Disponível em: <<http://www.demacamp.com.br/svo/legisla%C3%A7%C3%A3o-vera-cruz.html>>. Acesso em: 9 ago. 2017.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino. *Modo de produção capitalista, agricultura e reforma agrária*. São Paulo: Edusp, 1985.

ROLNIK, Raquel; CYMBALISTA, Renato; NAKANO, Kazuo. Solo urbano e habitação de interesse social: a questão fundiária na política habitacional e urbana do país. *Revista de Direito da ADVOCEF*, Porto Alegre, v. 1, n. 13, p. 123-158, nov. 2011.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann (Org.). *Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011.

SOJA, Edward W. *Geografias pós-modernas: a reafirmação do espaço na teoria social crítica*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1993.

SOUZA, Regina Celeste de Almeida; SOUZA, Chelly Costa. Análise sobre o planejamento turístico na Bahia e seus reflexos na Ilha de Itaparica (BA). *CENÁRIO*, Brasília, v. 5, n. 8, p. 33-47, ago. 2017.

VERA CRUZ. Lei municipal nº 201, de março de 1989. Aprova o Código de Urbanismo e Obras do Município de Vera Cruz e dá outras providências. *Legis-*

lação de Vera Cruz, Vera Cruz, BA, 13 abr. 1989. Disponível em: <http://www.demacamp.com.br/svo/assets/lei_1989_201_aprova-o-codigo-de-urbanismo-e-obras-de-vera-cruz.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2018a

VERA CRUZ. Lei municipal nº 830, de 22 de dezembro de 2010. Institui o Código Tributário e de Rendas do Município de Vera Cruz-Ba. *Diário Oficial do Município de Vera Cruz*, Vera Cruz, BA, 29 dez. 2010. Disponível em: <http://www.demacamp.com.br/svo/assets/lei_2010_830-e-831_c%C3%B3digo-tribut%C3%A1rio-e-planta-gen%C3%A9rica-de-valores.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2018b.



Resumo

Este artigo tem o objetivo de apontar as principais variáveis que provocam a rejeição das prestações de contas das prefeituras da cidade do Salvador e de sua região metropolitana pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia (TCM-BA). Baseado em pesquisas bibliográfica e documental, além de um vasto estudo empírico, a partir da análise de dados primários e secundários coletados no próprio TCM-BA, este estudo pesquisou particularmente seis prefeituras, quais sejam: Camaçari, Candeias, Feira de Santana, Lauro de Freitas, Salvador e Simões Filho, cidades de grande expressão no estado baiano. Trata-se de uma pesquisa analítica que pretende apontar fragilidades na gestão dos recursos públicos na contemporaneidade. Como aparato teórico, este estudo contou com uma vasta revisão da literatura, bem como leis e normas específicas que tratam do tema, além da Lei de Responsabilidade Fiscal e do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), que vem renovar a taxonomia contábil da área pública (BRASIL, 2012b). Nas prestações de contas, foram analisados os fatores preponderantes que ocasionaram a não aprovação das contas municipais. Os resultados da pesquisa apontaram como fatores primordiais das rejeições das prestações de contas: a não aplicação de verba mínima para a manutenção e o desenvolvimento do ensino público pré-escolar e fundamental; a não aplicação do mínimo exigido da receita municipal nas ações e serviços públicos de saúde; a prática de atos de improbidade administrativa. Constatou-se que um dos fatores predominantes para a rejeição das prestações de contas municipais pelo TCM-BA foi a não aplicação de, no mínimo, 25% da receita resultante de impostos em ensino público pré-escolar e fundamental, a não aplicação de, pelo menos, 60% dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) na remuneração dos profissionais do magistério; a não aplicação do mínimo exigido da receita municipal nas ações e serviços públicos de saúde; e a admissão de pessoal sem prévio concurso público.

Palavras chave: Prestação de contas. Administração pública. Controle externo. Contabilidade.

Abstract:

This article aims to point out the main variables that provoke the rejection of the rendering of accounts of municipalities of the city of Salvador and its metropolitan region in the State of Bahia by the Municipal Court of Accounts - TCM-BA. Based on bibliographical and documentary research, in addition to a large empirical study based on the analysis of primary and secondary data collected from the TCM-BA, this study investigated six (6) prefectures: Camaçari, Candeias, Feira de Santana, Lauro de Freitas, Salvador and Simões Filho, cities of great expression in the State of Bahia. It is an analytical research that aims to point out fragilities in the management of public resources in the contemporary world. As a theoretical apparatus, the study had a wide review of the literature, as well as specific laws and norms that deal with the subject, besides established laws such as the Fiscal Responsibility Law and the Manual of Accounting applied to the Public Sector-MCASP, which is renewing the accounting taxonomy (BRASIL, 2012b). The preponderant factors that led to the non-approval of municipal accounts were analyzed. The results of the research pointed out, as primary factors of the rejections of the renderings of accounts, the following ones: the non application of minimum budget for the maintenance and development of the pre-school and fundamental public education; the non-application of the minimum required of the municipal revenue in the actions and public health services; the practice of acts of administrative improbity. It was verified that one of the predominant factors for the rejection of municipal accounts by the TCM-BA was the non-application of at least 25% of tax revenue in pre-school and fundamental public education, the non-application of at least 60% (sixty percent) of the resources of the Fund for the Maintenance and Development of Basic Education and Valuation of Education Professionals - FUNDEB in the remuneration of professionals; the non-application of the minimum required of the municipal revenue in the actions and public health services; and the admission of personnel without prior public tender.

Keywords: Accountability. Public administration. External control. Accounting.

Rejeição das prestações de contas de seis municípios da Bahia: um estudo entre os anos 2010 e 2013

ANDERSON SANTOS DE FREITAS

Graduado em Ciências Contábeis pela Universidade Federal da Bahia (UFBA).
Analista contábil do Esporte Clube Bahia.
anderson_santos@hotmail.com.br

LAÍS ELAINE LIMA DE LUCENA

Graduada em Ciências Contábeis pela Universidade Federal da Bahia (UFBA), cursando MBA em planejamento tributário para gestão de negócios. Gestora de tributos na HM Contabilidade.
lais.lucena@gmail.com

MARIA VALESCA DAMÁSIO DE CARVALHO SILVA

Doutora em Administração e mestre em Economia pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Professora adjunta da Faculdade de Ciências Contábeis da UFBA. mvalesca.ufba@gmail.com

MARCELO SANTANA SILVA

Doutor em Energia e Ambiente pela Universidade Federal da Bahia (UFBA) e mestre em Regulação da Indústria de Energia pela Universidade Salvador (Unifacs). Professor do Instituto Federal da Bahia (IFBA) e docente permanente do Mestrado em Propriedade Intelectual e Transferência de Tecnologia para a Inovação (Profnit) do IFBA.
profmarceloifba@gmail.com

O ORÇAMENTO é um importante instrumento de planejamento de qualquer entidade, seja pública ou privada. Deste modo, o orçamento público pode ser definido como o instrumento técnicolegal de explicitação da ação de planejamento do Estado, que articula as diretrizes e programas governamentais de acordo com objetivos, prioridades e metas, estabelecendo a previsão da receita a ser arrecadada e a fixação da despesa a ser realizada.

A previsão das receitas é fundamental no processo orçamentário em razão da necessidade de obtenção de recursos para a realização das atividades cujo objetivo é alcançar o bem da coletividade. Assim, o Estado exerce a atividade financeira através da qual arrecada e administra as receitas e paga as despesas autorizadas pelo orçamento. Ao Poder Legislativo, com o apoio dos Tribunais de Contas, cabe a fiscalização e a análise das prestações de contas efetuadas pelos órgãos da administração pública. O conhecimento dos aspectos relacionados à receita e à despesa no âmbito do setor público, principalmente após a edição da Lei de

este trabalho tem o objetivo de apontar as principais variáveis que provocaram a rejeição das prestações de contas de seis prefeituras, quais sejam: Camaçari, Candeias, Lauro de Freitas, Salvador e Simões Filho, situadas na Região Metropolitana de Salvador (RMS), e Feira de Santana

Responsabilidade Fiscal (Lei complementar nº101/00) (BRASIL, 2000b), ganhou mais destaque, pois contribuiu para a transparência das contas e para o fornecimento de informações de melhor qualidade aos diversos usuários, especialmente por intermédio do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) e do Relatório de Gestão Fiscal (RGF) (OLIVEIRA; FERREIRA, 2017).

O Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia (TCM-BA) assume a função de auxiliar o Poder Legislativo no controle externo atuando em regime de cooperação que lhe compete, *inter alia*, na apreciação das contas prestadas anualmente pelas prefeituras e câmaras municipais, conforme preconiza o Art. 91 da Constituição do Estado da Bahia (BAHIA, 1989).

A gestão de uma prefeitura está sujeita a uma série de fatores que influenciam na gestão dos patrimônios, sobretudo na execução do orçamento público, e que fundamentam a decisão do TCM-BA para a aprovação ou rejeição das contas do ente federado. Muitos municípios têm tido suas contas rejeitadas por diversos motivos. Analogicamente, diante desse contexto, é que surge o seguinte problema de pesquisa: quais os principais fatores que provocam a rejeição das prestações de contas dos municípios de Salvador e sua região metropolitana no período de 2010 a 2013?

Neste aspecto, este trabalho tem o objetivo de apontar as principais variáveis que provocaram a rejeição das prestações de contas de seis prefeituras, quais sejam: Camaçari, Candeias, Lauro de Freitas, Salvador e Simões Filho, situadas na Região Metropolitana de Salvador (RMS), e Feira de Santana.

Este trabalho está dividido em cinco seções, além desta introdução. A segunda trata do referencial teórico com três subdivisões e, em seguida, dos procedimentos metodológicos, da discussão e dos resultados da pesquisa e, por fim, das considerações finais.

REFERENCIAL TEÓRICO

O Estado e o orçamento

O estado de direito, por definição, é a sociedade civil política e juridicamente organizada, ou seja, governadores devem estar sujeitos à lei. A Carta Magna, ao representar o “grande contrato social”, teoricamente a *vox populi*, elaborada pelos representantes da sociedade civil, no sistema republicano, estabelece a tripartição do Poder em:

Legislativo, Executivo e Judiciário, e a maneira de escolha para os cargos públicos (FABRETTI, 2012).

Ao Legislativo cabe a elaboração da lei, enquanto ao Poder Executivo, na forma da lei, a administração dos bens e recursos públicos e a realização das atividades necessárias para que a sociedade possa atingir os fins estabelecidos na Constituição. Ergo, esse Poder realiza as ações para concretização do plano de governo que, em princípio, foi aprovado pela sociedade ao eleger seus representantes do Executivo. Ao Judiciário estabelece-se a função de decidir e obstruir as controvérsias surgidas na aplicação da lei ao caso concreto, seja entre particular, entre esses e o Estado ou, ainda, entre os entes federativos (União, estados, municípios e Distrito Federal). A complexa atividade financeira do Estado, ou seja, arrecadação das receitas, a gestão dos recursos e a realização da despesa eram regidas apenas pela Lei nº 4.320/64 (Lei de Orçamento) (BRASIL, 1964).

Todavia, a Constituição Federal de 1988 determinou que uma nova lei complementar dispusesse sobre finanças (BRASIL, 1988, art. 163). Essa estruturação só foi atendida com a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – Lei Complementar nº 101/00 –, que estabelece normas de finanças voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal com vigência em todo o território nacional, sobrepondo-se a todas as leis federais, estaduais e municipais, como também dispõe sobre os três poderes, os tribunais de contas e os ministérios públicos. O *substractum* das normas da LRF¹ está assim disposto: I. Orçamento público: rigoroso equilíbrio entre receita e despesa; II. Receita: previsão e arrecadação; III. Despesa: definições e limites; IV. Endividamento: limites; V. Gestão patrimonial; e VI. Transparência na gestão fiscal: escrituração, consolidação de contas, relatórios, prestação de contas e fiscalização (BRASIL, 2000b).

Composto por receitas e despesas no sentido *lato sensu*, o orçamento público é o documento fundamental para a atividade financeira do Estado, considerado ato pelo qual as despesas são destinadas ao funcionamento dos serviços públicos, à implementação de políticas públicas e a outros fins adotados pela política econômica e geral do país. É fundamental, portanto, ter como base a (previsão de) arrecadação das receitas que, juntamente com a fixação das despesas, compõem o orçamento que está sob responsabilidade do Poder Executivo, mas passa pela apreciação da Comissão Mista de Orçamento e o julgamento do Poder Legislativo. Entende-se por receitas todos os ingressos orçamentários de caráter não devolutivo auferidas pelo poder público, em qualquer esfera governamental, para alocação e cobertura das despesas (DALLAVERDE, 2013).

O orçamento público é o documento fundamental para a atividade financeira do Estado, considerado ato pelo qual as despesas são destinadas ao funcionamento dos serviços públicos, à implementação de políticas públicas e a outros fins adotados pela política econômica e geral do país

1 Os relatórios exigidos pela LRF devem ser disponibilizados em meio eletrônico de acesso ao público e suas informações devem estar fundamentadas na contabilidade, estruturadas na Lei nº 4.320/64, título IX, atualmente revisadas pelo projeto de lei para atualizá-las e torná-las compatíveis com a LRF.

Para que as diretrizes orçamentárias possam ser executadas minimamente de forma concisa e responsável é necessária a operacionalização das informações através de sistemas de controles, sejam eles internos ou externos

Segundo a Lei Complementar nº 101/00 (BRASIL, 2000b, art. 11), constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, a previsão e a efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação. Já as despesas podem ser compreendidas como a aplicação de certa quantia por parte de uma autoridade ou agente público competente, tendo a autorização legislativa, para a execução de determinado fim a cargo do governo. Desse modo, compreendem-se despesas como todas as saídas de numerário, gerando uma variação negativa do patrimônio, ou apenas uma permuta de valores, sem reduzir o patrimônio líquido da entidade. Segundo Torres (2007 apud ROSA, 2013), despesa pública é a soma dos gastos realizados pelo Estado para a realização de obras e para a prestação de serviços públicos. Conforme o artigo 165 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), existem três tipos de leis orçamentárias, que são os instrumentos de planejamento do governo: Plano Plurianual, Lei das Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual, todas regulam a execução orçamentária dos entes federados, neste caso em estudo, os municípios. Rosa (2013) observa que, para iniciar os trâmites orçamentários, *idest*, a previsão da receita e a fixação da despesa orçamentária, é preciso ajustar o ritmo da execução do orçamento aos fluxos dos recursos, ou seja, primeiro arrecada-se, depois se realiza a despesa.

Para que as diretrizes orçamentárias possam ser executadas minimamente de forma concisa e responsável é necessária a operacionalização das informações através de sistemas de controles, sejam eles internos ou externos. Particularmente sobre o orçamento público, o artigo 75 da Lei nº 4320/64 (BRASIL, 1964) esclarece que o controle da execução orçamentária compreende a legalidade dos atos praticados de que resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações, a fidelidade funcional dos agentes da administração responsáveis por bens e valores públicos e o cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços.

Controles interno e externo do orçamento público

É possível afirmar que Controle é a parte do processo administrativo formado pelas funções de planejamento, organização, direção e controle, com foco principal na otimização e sistematização das atividades administrativas, seja no âmbito privado ou público. O Controle público contempla todos os gestores públicos, os superintendentes dos poderes Legislativo e Judiciário, quando executam atos de administração ou quando ocupam função secundária. Entretanto, esta pesquisa não tem a pretensão de especificar ações de gestores dos poderes Judiciário ou Legislativo, mas em focalizar na competência do Poder Executivo, haja vista que este é o que tem a incumbência de planejar

as leis orçamentárias e implementá-las através de políticas públicas, na oferta de bens e serviços à população, *id est*, atendendo às necessidades públicas.

O Controle interno está associado, de forma mais direta, ao administrador público e a sua estrutura organizacional, permitindo oferecer maior fidedignidade às informações prestadas aos usuários, os mais diversos. Também faz parte do escopo desse tipo de controle a avaliação da adequada aplicação dos recursos públicos, primando pela eficiência, a eficácia e a economicidade, além de avaliar o cumprimento das metas do plano plurianual, no qual está expresso o ‘querer fazer’ do governo. É esse controle que deve garantir se a informação sobre as atividades realizadas pelo gestor público tem confiabilidade e, mais, se estas estão sendo executadas com zelo e ética, garantindo uma tomada de decisão responsável (SUNDFELD; CÂMARA, 2013).

Na estrutura municipal, quem responde pela gestão pública é o prefeito, cujos atos devem estar vinculados aos princípios de controle interno, quais sejam: fixação de responsabilidade; segregação de funções; ciclo de transação; rodízio de pessoal; tarefas e atividades devidamente normatizadas; utilização de procedimentos eletrônicos (informatizados) (CRUZ; AFONSO, 2018). Nesse sentido, em conformidade com o objetivo maior da *accountability*, que visa proporcionar às organizações públicas um conjunto de princípios aceitos em nível internacional, os atos do gestor público são regulamentados na forma de apresentação, administração e estruturação das prestações de contas, o que não dispensa, no *modus faciendi* da administração pública, a legítima operacionalização do controle interno (MARQUES NETO, 2010).

Dessa forma, a administração pública, *em tese*, intenciona assegurar à sociedade instrumentos de transparência na gestão dos recursos públicos, cumprindo com os preceitos de uma gestão fiscal responsável em atendimento às notificações da Lei de Responsabilidade Fiscal, como também à prerrogativa constitucional de que o controle interno deve apoiar e dá suporte ao controle externo (ROSILHO, 2016; JORDÃO, 2016). No exercício da função administrativa de controle, os entes e demais órgãos públicos devem garantir que erros e riscos potenciais devem ser devidamente controlados e monitorados, atuando concomitantemente de forma preventiva e forma corretiva. Ademais, os gestores públicos devem dispor de instrumentos auxiliares de gestão para cumprir com os requisitos de eficácia, eficiência e economicidade (FERRAJOLI, 2015; ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA, 2014).

O controle interno municipal é aquele exercido pelos poderes Executivo e Legislativo, previsto nos artigos 31, 70, 71 e 74 da Constituição Federal de 1988. O artigo 31 da CF/1988, em seu *caput*, institui que “a

O TCM-BA, criado em 1970 e chamado anteriormente de Conselho de Contas dos Municípios, é o órgão auxiliar das câmaras municipais na função de analisar e emitir parecer prévio da prestação de contas dos gestores municipais

fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei” (BRASIL, 1988). Para tanto é necessário que as contas municipais estejam enquadradas no que dispõe o artigo 74 da Carta Magna de 1988, segundo o qual os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: I – Avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União; II – comprovar a legalidade e avaliar os resultados quanto à eficácia e à eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; III – exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União; IV – Apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

O cumprimento do disposto no artigo 74 supracitado permite que a administração detenha uma ferramenta de avaliação de resultados quanto à eficiência e à eficácia da gestão orçamentária, analisando a aplicação de recursos públicos efetuada pelo ente de direito. Concomitante ao controle interno, a administração está submetida, por força da Constituição Federal, ao controle externo, exercido pelo Poder Legislativo e auxiliado pelos tribunais de contas.

Rosilho (2016) comenta que a competência principal para realizar o controle institucional externo das atividades da Administração foi concedida ao Poder Legislativo, em todas as esferas da Federação, e deve ser auxiliado nessa função pelos tribunais de contas. No Brasil, há três categorias de Tribunais de Contas: o da União, o dos respectivos estados e Distrito Federal e o dos municípios. Além desses, o Ministério Público e outros órgãos, além dos cidadãos, possuem o direito de acompanhar o gasto dos recursos públicos. Nas administrações municipais, o controle externo é realizado pelas câmaras de vereadores que são apoiadas por tribunais² de contas também municipais, devidamente subordinados aos ditames da legislação específica.

O TCM-BA, criado em 1970 e chamado anteriormente de Conselho de Contas dos Municípios, é o órgão auxiliar das câmaras municipais na função de analisar e emitir parecer prévio da prestação de contas dos gestores municipais. Segundo o artigo 1º da Lei Complementar nº 6/91 do Estado da Bahia, o TCM tem como função “apreciar as contas prestadas anualmente pelos chefes dos Poderes Executivo e Legislativo Municipais” (BAHIA, 1991), devendo o parecer prévio ser elaborado no

2 As ações dos tribunais de contas são adstritas a leis e regimentos que regulam a atuação dos órgãos auxiliares.

prazo de 180 dias, contados a partir da data do seu recebimento. Posteriormente, em 2012, os conselheiros do TCM-BA aprovaram o Regimento Interno que institui como finalidade do Tribunal “fiscalizar contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonialmente os órgãos e entidades da administração direta e indireta municipal”.

O TCM-BA possui um órgão máximo de julgamento, o Tribunal Pleno, que tem a isenção dos seus julgamentos baseada em princípios constitucionais, dispostos no artigo 37 da Carta Magna de 1988, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Assim, qualquer entidade da administração direta e indireta, de qualquer nível governamental ou de qualquer dos poderes, deve atender a esses dispositivos. Após o deferimento no art. 91 da Constituição do Estado da Bahia, foi atribuída ao TCM-BA a missão de auxiliar no controle externo a cargo das câmaras municipais, *inter alia*, das contas prestadas anualmente pelas prefeituras e câmaras municipais, além de julgar as contas de administradores e responsáveis pelo dinheiro e bens públicos.

Prestação de contas

A prestação de contas consiste em reconhecer e assumir com responsabilidade e transparência os impactos de políticas, decisões, ações, produtos e desempenho a eles associados. Já a Lei da Responsabilidade Fiscal, no seu artigo 58, expressa que “a prestação de contas evidenciará o desempenho da arrecadação em relação à previsão, destacando as providências adotadas no âmbito da fiscalização das receitas e do combate à sonegação, as ações de recuperação de créditos nas instâncias administrativa e judicial, bem como as demais medidas para incremento das receitas tributárias e de contribuições” (BRASIL, 2000b).

Neste contexto, é perceptível que ambas as definições trazem medidas de transparência no que tange à utilização dos recursos públicos. Também coincidem quando caracterizam a prestação de contas como meio de acompanhamento da gestão, além de ressaltarem a importância dos controles internos e externos, o que vem a assegurar uma maior confiabilidade na gestão da Res Pública (CRUZ et al., 2012). Dentre as premissas básicas para uma administração responsável, seja no âmbito público ou privado, está a divulgação das informações objetivas, relevantes, tempestivas e fidedignas em relação a estratégias, objetivos e normas referentes às ações e decisões dos recursos orçamentários. Tais informações, segundo a Resolução nº 1.323/2013 (BAHIA, 2013), devem ser prestadas até 30 de março do exercício seguinte. Todavia, vale questionar se esse limite está sendo respeitado.

Para que as contas sejam prestadas com clareza e transparência, e em conformidade com as legislações vigentes, é fundamental que as de-

A prestação de contas consiste em reconhecer e assumir com responsabilidade e transparência os impactos de políticas, decisões, ações, produtos e desempenho a eles associados

Os agentes públicos, tanto os que tomam decisões, quanto os que atuam no setor contábil, estão sujeitos a três tipos principais de responsabilidades: responsabilidade civil, responsabilidade administrativa e responsabilidade penal

monstrações sejam resultantes de uma contabilidade que proporcione ao gestor demonstrações contábeis e relatórios precisos para a tomada de decisão na gestão pública (CRUZ, 2015). Destarte, o cidadão tomará ciência da forma pela qual os recursos públicos estão sendo geridos, particularmente sobre as contas públicas. Sobre esse aspecto, Silva e Rocha (2014) afirmam que, com esse conhecimento, o “cidadão-eleitor” toma ciência do quanto é relevante a boa gestão dos recursos públicos pelos gestores eleitos. Afinal, os gestores são os representantes legais do “povo”, e por que não afirmar que são, em tese, a *vox populi*? Dessa forma, não apenas a prestação de contas das eleições e dos partidos políticos é importante, mas é também imprescindível para o cidadão ter conhecimento da origem e do destino dos recursos públicos em toda a sua amplitude no âmbito dos três entes federados, em qualquer época do ano (SILVA; ROCHA, 2014). Esses autores acrescentam ainda que não apenas no contexto eleitoral a contabilidade pública vem assumindo posição de destaque como instrumento viabilizador de informações confiáveis e relevantes para o conhecimento da sociedade.

Os agentes públicos, tanto os que tomam decisões, quanto os que atuam no setor contábil, estão sujeitos a três tipos principais de responsabilidades: responsabilidade civil, responsabilidade administrativa e responsabilidade penal. Entretanto, para esta pesquisa, a responsabilidade na gestão fiscal é o elemento de maior impacto, haja vista que o seu exercício pressupõe a ação planejada e transparente, em que se deve prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas (BRASIL, 2000b, art. 1º, §1º). Vale mencionar ainda que a utilização de mecanismos de fiscalização, gerenciamento, acompanhamento e demonstração dos gastos públicos é ação crucial sob a responsabilidade do gestor público, visando garantir transparência na execução da administração (CRUZ; AFONSO, 2018).

Em parte dos municípios brasileiros, todavia, o prefeito municipal também atua como ordenador de despesas, fato que provoca certa ‘desordem’ no que concerne ao órgão responsável pelo julgamento de suas contas. Ao ocupar a função de ordenador de despesa, o prefeito faz a gestão de duas modalidades de contas: as inerentes a seu cargo político *id est*, as de governo, e as outorgadas ao ordenador de despesas, *id est*, as de gestão (ISEN, 2014). Contudo, é a Câmara de Vereadores que julga as contas de governo do prefeito, mas esse mesmo órgão político deverá julgar as contas de gestão do prefeito? Contrariamente, a instituição competente para o julgamento das contas de gestão relativas aos atos de ordenamento de despesas desempenhados pelo prefeito, não deveria ser a Corte de Contas?

De acordo com Cruz e Senhoras (2013), é inegável que a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal foi um passo importante para o equilí-

brio das contas públicas, o que não prescinde controles mais eficazes na gestão dos recursos. Com sua edição, tornaram-se mais rigorosos os mecanismos de auditoria do plano financeiro e estratégico da administração, constituindo-se em instrumentos de transparência da gestão fiscal, destinados à ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público. Dentre esses instrumentos de transparência estão planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos (BRASIL, 2012b).

Ergo, no que se refere ao relacionamento entre os controles interno e externo, o grau de integração entre eles não é satisfatório. Sobre esse aspecto, o art. 74, inciso IV, da Carta Magna, estabelece que uma das funções do controle interno é apoiar o externo no exercício de sua missão institucional. De fato, o controle interno produz documentos para acompanhar as determinações feitas pelos tribunais, e alguns documentos obrigatórios, como o relatório de auditoria de gestão, o certificado de auditoria e o parecer sobre as contas, são capitais para a tomada e a prestação de contas anuais. Todavia, a interação entre os controles precisa ser mais bem articulada.

Embora façam investigações e julguem contas, os Tribunais de Contas, atendendo aos ditames da Constituição de 1988, não podem executar suas decisões. Compete-lhes, tão somente, ao detectar a irregularidade, mandar corrigi-la e aplicar multa. No caso de improbidade administrativa e eventuais indícios de crime efetivamente constatados, os tribunais acionam o Ministério Público, declarando a inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função gratificada na Administração Pública. Todavia, os tribunais propriamente não têm força coercitiva para executar a punição para esses casos.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este estudo baseou-se em pesquisas bibliográfica e documental, além de um vasto estudo de campo a partir da análise de dados primários e secundários. Como aparato teórico, o estudo contou com a contribuição de autores da área, tais como Fabretti (2012), Rosa (2013), Silva e Rocha (2014), bem como de leis e normas específicas da temática, além da Lei 4320/64 (BRASIL, 1964) e da Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000b). Também foi fundamental a análise do Manual de Contabilidade aplicada ao Setor Público (MCASP) (BRASIL, 2012b), que veio renovar a taxonomia contábil da área pública e apresentar os novos moldes dos relatórios exigidos, a partir da convergência da contabilidade aplicada ao setor público no país às Normas Internacionais de Contabilidade (IPSAS),

Embora façam investigações e julguem contas, os Tribunais de Contas, atendendo aos ditames da Constituição de 1988, não podem executar suas decisões. Compete-lhes, tão somente, ao detectar a irregularidade, mandar corrigi-la e aplicar multa

Os órgãos públicos, em sua totalidade, sobretudo com os ditames das normas legais e o apelo da sociedade, têm o dever de prestar contas à sociedade

A pesquisa documental foi feita por meio de materiais que ainda não receberam tratamento analítico, e por isso houve uma hierarquia de prioridades na coleta dos dados para atender aos requisitos da pesquisa. Houve consulta a legislações e documentos e, a partir dessas fontes, foram selecionados e interpretados dados relativos ao tema-problema desta pesquisa, buscando responder à questão de partida. Ainda a partir dos documentos e dados primários e secundários conseguidos em pesquisa de campo, as informações foram interpretadas e transformadas em gráficos e tabelas, dando significado mais quantitativo à análise.

Assim, os dados tratados foram explicitados estatisticamente, demonstrando os resultados obtidos. Neste estudo, foram analisadas as prestações de contas ao TCM-BA de seis municípios baianos, cinco deles integrantes da RMS (Camaçari, Candeias, Lauro de Freitas, Simões Filho e a capital, Salvador), além de Feira de Santana, segundo maior município baiano, entre os anos 2010 e 2013. A base de dados utilizada para este trabalho foram os Pareceres Prévios do TCM-BA encontrados no site oficial do Tribunal, referentes aos exercícios de 2010 até 2013, os quais consignam cinco tipos de decisões tomadas pelo TCM/BA: a) aprovada; b) aprovada com ressalvas; c) rejeitada; d) outra decisão; e) não julgada. Os dados, em sua maioria, foram coletados diretamente pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia.

DISCUSSÃO E RESULTADOS

Os órgãos públicos, em sua totalidade, sobretudo com os ditames das normas legais e o apelo da sociedade, têm o dever de prestar contas à sociedade. Esses resultados são sintetizados em demonstrativos contábeis, como os balanços patrimonial, financeiro e orçamentário, dentre outros. O cidadão deve fiscalizar o gestor dos recursos públicos, visto que ele é o representante da sociedade. No entanto, a incapacidade técnica, operacional, cultural e mesmo educacional, na maioria das vezes, impede que o contribuinte analise e investigue as prestações de contas dos responsáveis pela utilização dos recursos públicos que deveria atender às necessidades da população.

Diante disto, faz-se necessária a verificação e a análise da prestação de contas dos gestores públicos por órgãos competentes, afinal, trata-se dos recursos que transitam na administração da *Res Pública*. Tais órgãos analisam e dão um parecer sobre a regularidade ou não das contas e sua utilização, sobretudo no que diz respeito às despesas realizadas na gestão pública. O resultado destas análises são os pareceres, ou outros documentos semelhantes, que relatam e descrevem os fatos da gestão do administrador público, denunciando as irregularidades identificadas.

Dito de outra forma, esses órgãos fiscalizadores tomam decisões e emitem opiniões acerca das prestações de contas analisadas.

Com base no mapa das decisões tomadas pelo TCM-BA, o número destas em relação aos municípios estudados nesta pesquisa foi analisado, tabulado e evidenciado em gráficos. Entretanto, paralelo ao estudo dessa amostra, observou-se que em outros municípios, entre os anos de 2010 e 2013, as prefeituras não prestaram contas, ou seja, não tiveram suas contas julgadas. Dentre os 417 municípios baianos, nenhum deles teve suas contas aprovadas (sem ressalvas) no corte temporal, conforme demonstra a Tabela 1.

Tabela 1

Consolidação das decisões do TCM-BA de todos os municípios baianos – 2010-2013

Decisão/Ano	2013	2012	2011	2010
Aprovadas com ressalvas	236	212	231	336
Não julgadas	141	15	1	0
Rejeitadas	38	182	182	77
Outra decisão	2	8	3	4
Aprovadas	0	0	0	0
Total	417	417	417	417

Fonte: elaborado pelos autores, baseado em dados fornecidos pelo TCM-BA (2013).

Ao observar a amostra da pesquisa, verificou-se que nenhuma das prefeituras dos municípios baianos teve suas contas aprovadas na íntegra em todo o período estudado. Analisando-se verticalmente, entre 2010 e 2011, quatro das seis prefeituras municipais estudadas tiveram suas contas aprovadas com ressalvas, quais sejam: Camaçari, Feira de Santana, Lauro de Freitas e Simões Filho. As outras duas, a Prefeitura Municipal do Salvador e a Prefeitura de Candeias, tiveram suas contas rejeitadas pelo TCM-BA nos anos de 2010 e 2011. Nas Tabelas 2 e 3 estão evidenciadas as prefeituras em análise e suas prestações de contas por ano, relacionando-se quais as que tiveram aprovação, aprovação com ressalvas, rejeição, outras decisões e não julgadas.

Na Tabela 2 verificam-se as decisões das prestações de contas das prefeituras, definidas neste estudo, por ano. A pesquisa apontou que as contas

Tabela 2

Quadro geral de prestação de contas das prefeituras – 2010-2013

Município	Entidade	2013	2012	2011	2010
Camaçari	Prefeitura	AR	NJ	AR	AR
Candeias	Prefeitura	R	R	R	R
Feira de Santana	Prefeitura	NJ	R	AR	AR
Lauro de Freitas	Prefeitura	AR	AR	AR	AR
Salvador	Prefeitura	AR	R	R	R
Simões Filho	Prefeitura	R	AR	AR	AR

Legenda: Decisão A = Aprovada; AR = Aprovada com ressalvas; R = Rejeitada; OD = Outra decisão; NJ = Não julgada
Fonte: Tribunal de Contas do Município (BAHIA, 2013).

Ao observar a amostra da pesquisa, verificou-se que nenhuma das prefeituras dos municípios baianos teve suas contas aprovadas na íntegra em todo o período estudado

A pesquisa apontou que as contas aprovadas com ressalva foram predominantes no período em análise. Tal fato pode ser atribuído, possivelmente, a irregularidades e intempestividades cometidas pelos gestores

aprovadas com ressalva foram predominantes no período em análise. Tal fato pode ser atribuído, possivelmente, a irregularidades e intempestividades cometidas pelos gestores. De modo geral, observou-se que não houve pareceres totalmente favoráveis às contas apresentadas pelos gestores municipais. Já a Tabela 3 demonstra quantitativamente as decisões do TCM-BA em relação às contas apresentadas por ano, dentro do recorte temporal.

Tabela 3

Consolidação das decisões do TCM – Prefeituras de Salvador e Região Metropolitana – 2010-2013

Decisões/Ano	2013	2012	2011	2010
1 Aprovada	0	0	0	0
2 Aprovada com ressalvas	3	2	4	4
3 Rejeitada	2	3	2	2
4 Outra decisão	0	0	0	0
5 Não julgada	1	1	0	0
Total	6	6	6	6

Fonte: elaborado pelos autores, baseado em dados fornecidos pelo TCM-BA (2013).

A pesquisa apontou que não houve aprovações unânimes, assim como a desaprovação foi um fato atenuante na amostra em estudo (Tabela 3). Nos períodos de 2012 e 2013, houve contas que não foram julgadas pelo TCM-BA. Em relação aos indicadores de aprovações com ressalvas, foi perceptível que, entre 2010 e 2011, em comparação com os demais períodos, foram apurados números maiores, portanto, mais significativos.

Em 2012, o número de contas aprovadas com ressalvas reduziu à metade, apenas duas das seis prefeituras analisadas, Lauro de Freitas e Simões Filho, conseguiram atingir este patamar. Isso demonstra que foram três anos consecutivos, durante o período analisado, sem que essas contas fossem rejeitadas. As prefeituras de Feira de Santana, Salvador e Candeias tiveram suas contas rejeitadas, sendo que as duas últimas não tiveram contas aprovadas entre 2010 e 2012. As contas da Prefeitura de Camaçari, referentes ao exercício de 2012, não foram julgadas.

É oportuno mencionar que, em parte significativa das prefeituras em análise, houve rejeição das contas, destacando-se que a maior quantidade ocorreu na Prefeitura de Candeias, seguida pela Prefeitura de Salvador, durante os anos estudados. Este dado nos remete ao questionamento sobre que procedimentos estão sendo adotados pelos gestores municipais em relação à utilização dos recursos públicos e o cuidado em relação ao equilíbrio orçamentário. Será que a fixação das despesas foi menor que as despesas efetivas do período? E quanto às receitas, será que as previstas foram menores que as efetivamente arrecadadas? De qualquer forma, as prestações de contas devem evidenciar a real utilização dos recursos públicos, primando pelo equilíbrio das contas, trazendo informações detalhadas dos gastos realizados, expondo os seus demonstrativos para os cidadãos.

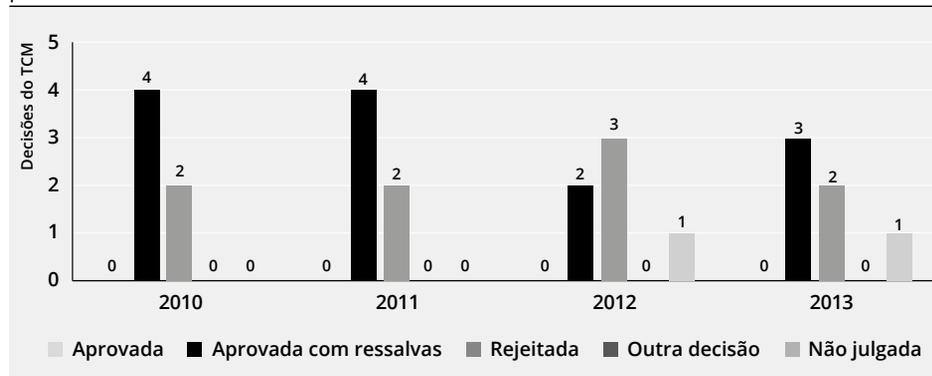
As prefeituras dos municípios de Camaçari e Lauro de Freitas, em 2013, mantiveram suas contas aprovadas com ressalvas. Já a Prefeitura Municipal de Candeias teve, novamente, as contas rejeitadas, sendo a quarta vez em quatro anos. Quanto às prefeituras de Salvador e Simões Filho, tiveram situações invertidas em relação aos anos anteriores: pela primeira vez, no período dos quatro anos estudados, a prefeitura de Salvador teve aprovação, mesmo que com ressalvas nas suas contas; já a prefeitura de Simões Filho teve suas contas rejeitadas pelos auditores do TCM-BA. Coincidentemente ou não, houve mudanças na gestão municipal de Salvador, o que pode ter interferido nos resultados. No que tange a Simões Filho, a gestão foi continuada nos anos estudados.

O gráfico de colunas da Figura 1 mostra o comportamento das decisões do TCM-BA em relação às contas das prefeituras estudadas. O índice de prestações de contas aprovadas com ressalvas variou de 70% em 2010 a 50% em 2013. A variação do índice, entre 2010 e 2013, das contas rejeitadas foi nula. Já o índice das contas não julgadas foi de 0% a 17%.

O índice de prestações de contas aprovadas com ressalvas variou de 70% em 2010 a 50% em 2013. A variação do índice, entre 2010 e 2013, das contas rejeitadas foi nula. Já o índice das contas não julgadas foi de 0% a 17%

Figura 1

Comportamento das decisões do TCM-BA em relação às contas das prefeituras estudadas – 2010-2013



Fonte: adaptado com dados fornecidos pelo TCM-BA (2013).

Fundamentada nos estudos documentais e na análise da amostra, a pesquisa detectou como principais fatores que suscitam as rejeições das contas dos municípios: a não aplicação de, pelo menos, 25% da receita resultante de impostos, inclusive a proveniente de transferências, na manutenção e no desenvolvimento do ensino público pré-escolar e fundamental (artigo 212 da Constituição Federal e parágrafo único do artigo 62, da Constituição do Estado da Bahia); a não aplicação de, pelo menos, 60% dos recursos do Fundeb na remuneração dos profissionais do magistério no efetivo exercício de suas atividades no ensino fundamental público, bem como dos 40% restantes, no máximo, na cobertura das despesas previstas no artigo 70 da Lei nº 9.394/96 (BRASIL, 1996). Evidencia-se que os usos foram, em certa medida, inadequados.

A pesquisa apontou ainda como fatores de não aprovação das prestações de contas a admissão de pessoal sem prévio concurso público de provas ou de provas e títulos

Outro aspecto que vale ser ressaltado é a não aplicação do mínimo exigido da receita municipal nas ações e serviços públicos de saúde. Esse percentual deve ser de 15%, conforme determina a Emenda Constitucional nº 29/2000 (BRASIL, 2000a), regulamentada pela Lei Complementar nº 141/2012 (BRASIL, 2012a). Do mesmo modo, a realização de despesa total com pessoal não deve ter percentuais superiores a 54%, de acordo com o estabelecido na Lei Complementar nº 101/2000 (BRASIL, 2000b).

A pesquisa apontou ainda como fatores de não aprovação das prestações de contas a admissão de pessoal sem prévio concurso público de provas ou de provas e títulos, na forma constitucionalmente prevista, e também a prática de atos de improbidade administrativa, com prejuízo ao erário, em proveito próprio ou alheio. Outro dado relevante foi a constatação de irregularidades: superfaturamento em compras ou pagamento de serviços; prática de atos configurados como desfalque; desvios de numerários ou bens ou outra fraude qualquer, resultando em dano ao erário municipal e realização de pagamentos efetuados em duplicidade, caracterizando desvio de recursos. Ainda vale mencionar que a sonegação de processo, documento ou informação, a oposição de dificuldades e óbices ou a obstrução ao livre exercício das auditorias, inspeções e verificações determinadas pelo TCM também foram apontadas como fatores para a rejeição das contas.

Também pode ser considerada outra causa: o descumprimento de normas ou decisões a que esteja submetido o gestor e ordenador de despesas, aí compreendidas aquelas editadas pelo Tribunal, as decisões do plenário ou das câmaras, as determinações de inscrição de débitos na dívida ativa municipal e sua cobrança, ou ainda a não cobrança de multa ou qualquer outro gravame imposto pela Corte. Outrossim, o não encaminhamento, pelo prefeito, das prestações das contas anuais do Executivo e das descentralizadas à Câmara Municipal, para disponibilidade, conforme preceituam a Constituição Federal, a do Estado da Bahia e a Lei Complementar nº 6/91 (BRASIL, 1991). Ademais, ordenar despesa não autorizada por lei constitui um fato que pode ter levado as prefeituras em análise à desaprovação das contas apresentadas durante os anos em estudo.

Dentre os motivos elencados, menciona-se a não aplicação de, no mínimo, 25% da receita resultante de impostos em ensino público pré-escolar e fundamental como o mais comum entre os apontados nas decisões do TCM-BA para a rejeição das contas dos municípios em estudo. Paralelamente, a pesquisa deixa indicações de que falta ao gestor público verificar e aplicar medidas corretivas, visando cumprir o que prevê a legislação vigente, inclusive a instrumentalização do controle social. Como pode o gestor não aplicar verbas destinadas à educação pré-

-escolar sendo esta um alicerce para uma sociedade menos desigual? Pode-se atribuir esse fato a uma negligência ou a um desconhecimento técnico-legislativo da instrumentação orçamentária?

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Lei de Responsabilidade Fiscal, considerada um avanço para gestão fiscal responsável, eficiente, eficaz e econômica, trouxe maior rigor às demonstrações das contas públicas em relação ao cumprimento de suas finalidades, entre as quais, a instrumentalização do controle social, possibilitando mais acesso às informações concernentes às aplicações e destinações das verbas aplicadas na gestão pública. O TCM-BA desempenha papel relevante para a sociedade na análise da utilização dos recursos públicos – o que inclui os gastos orçamentários dos gestores públicos –, norteada pelos princípios expressos na Carta Magna, além de outros dispositivos legais específicos concernentes à matéria. O art. 77, inciso II da Constituição Federal, preconiza que os Tribunais de Contas têm a prerrogativa de:

Julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público; assume a responsabilidade de controlar externamente, transmitindo de forma coesa e concisa pareceres acerca das prestações de contas dos agentes públicos, a fim de evitar e corrigir irregularidades que afetem as entidades e os cidadãos [...] (BRASIL, 1988).

A pesquisa alcançou o seu objetivo na medida em que trouxe evidências acerca do julgamento do Tribunal de Contas do Estado da Bahia em relação às prestações de contas da amostra estudada, dentro do corte temporal de 2010 a 2013. Mesmo com expressiva importância no Nordeste brasileiro, nas questões culturais, turísticas e econômicas, os municípios de Salvador e região metropolitana apresentaram falta de observância quanto ao cumprimento legislativo na prestação das contas de suas prefeituras, sendo que 33% das prefeituras estudadas tiveram contas rejeitadas pelo TCM-BA no período de 2010 a 2013. É relevante o número de contas rejeitadas ante os avanços nas áreas contábil, legal e tecnológica, que estão permitindo maior controle e mais transparência nos atos geridos pelos agentes públicos municipais, particularmente no que diz respeito às suas prestações de contas.

A pesquisa apontou que não houve aprovações unânimes e que os gestores municipais, de modo generalizado, utilizaram recursos públicos de

A pesquisa alcançou o seu objetivo na medida em que trouxe evidências acerca do julgamento do Tribunal de Contas do Estado da Bahia em relação às prestações de contas da amostra estudada, dentro do corte temporal de 2010 a 2013

A pesquisa apontou que não houve aprovações unânimes e que os gestores municipais, de modo generalizado, utilizaram recursos públicos de modo inadequado ao equilíbrio orçamentário

modo inadequado ao equilíbrio orçamentário. Resumidamente, foram assinalados como principais fatores determinantes às rejeições das contas:

- a não aplicação de, pelo menos, 25% da receita resultante de impostos, inclusive a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino público pré-escolar e fundamental;
- a não aplicação de, pelo menos, 60% dos recursos do Fundeb na remuneração dos profissionais do magistério no efetivo exercício de suas atividades no ensino fundamental público, bem como dos 40% restantes, no máximo, na cobertura das despesas previstas no artigo 70 da Lei nº 9.394/1996 (BRASIL, 1996);
- a não aplicação do mínimo exigido da receita municipal nas ações e serviços públicos de saúde. Esse percentual deve ser de 15%, conforme determina a Emenda Constitucional nº 29/2000 (BRASIL, 2000a);
- a admissão de pessoal sem prévio concurso público.

Outros estudos voltados à temática são bem-vindos, haja vista que pesquisas sobre o tema ainda são incipientes. Por se constituir a 'prestação de contas da gestão pública' um assunto de extrema relevância para a sociedade, estudos mais específicos e de outras localidades do país certamente irão contribuir para o avanço das pesquisas na área da contabilidade e do orçamento governamentais.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 20 out. 2017.

_____. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 29, de setembro de 2000. Altera os arts. 34, 35, 156, 160, 167 e 198 da Constituição Federal e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para assegurar os recursos mínimos para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 14 set. 2000a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc29.htm>. Acesso em: 10 dez. 2017.

_____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá

outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 5 maio 2000b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 20 out. 2017.

BRASIL. Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012. Regulamenta o § 3º do art. 198 da Constituição Federal para dispor sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde; estabelece os critérios de rateio dos recursos de transferências para a saúde e as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas três esferas de governo; revoga dispositivos das leis nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, e nº 8.689, de 27 de julho de 1993; e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 16 jan. 2012a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/LCP/Lcp141.htm>. Acesso em: 10 dez. 2017.

_____. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. 1964. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 23 mar. 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Lei/L4320.htm>. Acesso em: 20 out. 2017.

_____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L9394.htm>. Acesso em: 10 dez. 2017.

_____. Secretaria do Tesouro Nacional. *Manual de contabilidade aplicada ao setor público: aplicado à União, Estados, Distrito Federal e Municípios*. 5. ed. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2012b. Disponível em: <<https://www.passeidireto.com/arquivo/28992960/manual-de-contabilidade-aplicada-ao-setor-publico---parte-geral>>. Acesso em: 11 dez. 2014.

BAHIA. Lei Complementar nº 6, de 06 de dezembro de 1991. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 6 dez. 1991. Disponível em: <<https://governo-ba.jusbrasil.com.br/legislacao/70113/lei-complementar-006-91>>. Acesso em: 10 dez. 2017.

_____. Constituição (1989). *Constituição do Estado da Bahia*. Salvador: Assembleia Legislativa do Estado da Bahia, 1989. Disponível em: <<http://www.uneb.br/pgdp/files/2010/07/Constitui%C3%A7%C3%A3o-do-Estado-da-Bahia.pdf>>. Acesso em: 10 dez. 2017.

_____. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado. *Resolução nº 1.323/2013*: Altera dispositivos da Resolução TCM nº 1060/05, e dá outras providências. Salvador: TCM, 2013. Disponível em: <<http://www.tcm.ba.gov.br/wp-content/>>

uploads/arquivos_antigos/DiretorioPublicacao/Resolucoes/132313/resolucao132313.pdf>. Acesso em: 11 dez. 2014.

BAHIA. *Relatório e parecer prévio das contas do estado da Bahia*: Poder Legislativo, Judiciário, Executivo e Ministério Público: exercício de 2006. Salvador: TCE, 2007. Relator França Teixeira.

CRUZ, Cláudia F. et al. Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 1, p. 153-176, jan./fev. 2012.

CRUZ, Cláudia F.; AFONSO, Luís. E. Gestão fiscal e pilares da Lei de Responsabilidade Fiscal: evidências em grandes municípios. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 52, n. 1, jan./fev. 2018.

CRUZ, Cláudia F.; SENHORAS, Elói M. Avaliação da responsabilidade na gestão fiscal com base nos pilares da Lei de Responsabilidade Fiscal: um estudo com municípios de Santa Catarina. *Cadernos de Finanças Públicas*, Brasília, v. 13, n. 1, p. 69-104, 2013.

CRUZ, Nuno F. et al. Measuring local government transparency. *Public Management Review*, [S. l.], v. 18, p. 866-893, 2015.

DALLAVERDE, Alexandra K. *As relações entre os poderes na gestão das finanças públicas*. Porto Alegre: Nuria Fabris, 2013.

FABRETTI, Láudio C. *Direito tributário aplicado: impostos e contribuições das empresas*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

FERRAJOLI, Luigi. *A democracia através dos direitos: o constitucionalismo garantista como modelo teórico e como projeto político*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

ISEN, Adam. Do local government fiscal spillovers exist? Evidence from counties, municipalities, and school districts. *Journal of Public Economics*, [S.l.], v. 110, p. 57-73, 2014.

JORDÃO, Eduardo. *Controle judicial de uma administração pública complexa: a experiência estrangeira na adaptação da intensidade do controle*. São Paulo: Malheiros; SBDP, 2016.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Os grandes desafios do controle da Administração Pública. *Fórum de Contratação e Gestão Pública - FCGP*, Belo Horizonte, ano 9, n. 100, abr. 2010. Disponível em: <<http://www.editoraforum.com.br/wp-content/uploads/2016/10/desafios-controle.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2018.

ROSA, Maria B. R. *Contabilidade do setor público*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

ROSILHO, André J. *Controle da administração pública pelo Tribunal de Contas da União*. 2016. 358 f. Tese (Doutorado)–Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-08022017-165131/pt-br.php>>. Acesso em: 11 dez. 2017.

SILVA, Maria Valesca D. C.; ROCHA, Joseilton. Transparência e acesso às contas públicas: mais um passo para a democracia que queremos. *Revista Abracicon*, Brasília, v. 9, p. 1-8, 2014.

SUNDFELD, Carlos A.; CÂMARA, Jacintho A. Competências de controle dos tribunais de contas: possibilidades e limites. In: SUNDFELD, Carlos Ari (Org.). *Contratações públicas e seu controle*. São Paulo: Malheiros, 2013.

ZUCCOLOTTO, Robson; TEIXEIRA, Marco Antônio C. As causas da transparência fiscal: evidências nos estados brasileiros. *Revista Contabilidade & Finanças*, São Paulo, v. 25, n. 66, p. 242-254, set./dez. 2014.

Recebido em 13 de agosto de 2018
e aprovado em 14 de setembro de 2018.

Abstract

The major objective of this research is to identify the main aspects presented in three companies of energy generation from biogas produced by landfills in three cities of the country: "BENLESA" in Salinas Victoria, Nuevo León; "YLEM ENERGY LIMITED" in Aguascalientes, Aguascalientes; and "Biogas Juárez" in Ciudad Juárez, Chihuahua. Analyzing these companies, their way of operating and business environment, it is possible to detect the existence of business opportunities in this area. It is concluded that there is a great potential of wasted businesses that works through market mechanisms in strategic alliance with public entities as a more viable option for the reduction of investment risk and the viability of the projects. The use of high technologies, composition of city waste and available infrastructure are key factors. The study of three companies in operation allows the identification of factors that can help in the implementation of more companies of energy generation based on urban solid waste in more areas of the country and elsewhere with successful and profitable results for both private capital and social interest.

Keywords: Biogas. Bioenergy. Landfills. Waste-to-energy. Business.

O modelo de negócios de resíduos sólidos urbanos para energia no México: um estudo de três empresas

Resumo

O principal objetivo desta pesquisa é identificar os aspectos centrais de três empresas de geração de energia, a partir do biogás produzido em aterros sanitários, em três cidades do país: "Benlesa" em Salinas Victoria, Nuevo León; "Ylem Energy Limited" em Aguascalientes, Aguascalientes; e "Biogás Juárez" em Ciudad Juárez, Chihuahua. A análise dessas empresas e do seu modo de operação e ambiente de negócios permite identificar oportunidades de comercialização nesta área. Conclui-se que existe um grande potencial de mercado inexplorado, que trabalha através de mecanismos e alianças estratégicas com entidades públicas, como uma opção mais viável para reduzir o risco de investimentos e viabilizar projetos. O uso de tecnologias de ponta, a composição dos resíduos urbanos e a infraestrutura disponível são fatores-chave na produção de bioenergia. O estudo dessas três empresas em operação permite a identificação de fatores que podem auxiliar na implementação de mais iniciativas de geração de energia a partir de resíduos sólidos urbanos, em mais áreas do país que sejam bem-sucedidas e lucrativas, tanto para o capital privado quanto para o interesse social.

Palavras-chave: Biogás. Bioenergia. Aterro sanitário. Resíduo-energia. Negócio.

Municipal urban waste-to-energy business model in Mexico: a study of three companies

JOSÉ GUADALUPE VARGAS
HERNÁNDEZ

Department of Administration, University
Center for economic and Managerial
Sciences. University of Guadalajara.
México. jvargas2006@gmail.com

JESÚS IVÁN GONZÁLEZ ONTIVEROS

Department of Economics, Master
of Business and Economic Studies.
University Center for economic and
Managerial Sciences. University of
Guadalajara. México.
ivan_gonzalez9302@hotmail.com

THE WORLD moves with energy; transport, companies and people demand energy at all times to carry out their common activities.

Society consumes energy at accelerated rates, which mostly comes from fossil fuels, mainly hydrocarbons. The vertiginous consumption of hydrocarbons for decades has made society concerned about the underlying effects it causes. The environmental impact provoked by the combustion of hydrocarbons and their characteristic feature of being a nonrenewable resource gave a sound of alarm in diverse scientific, civic and political groups arising a great interest by the renewable energy sources. Solar, wind, geothermal and bioenergy are some of the main sources of renewable energy.

Mexico is a country with a large population and abundant natural resources. The use of renewable energy has had importance at different levels and a legal framework has been sought for the emergence of companies that are dedicated to the production of energy from renewables. Fortunately,

The study focuses the analysis on the potential of electric power generation plants from urban solid waste as a profitable business in the country

the use of biomass to generate energy is promising enough to pay attention to the various uses that can be given to waste. It is said that each person produces one kilo of solid urban waste (municipal solid waste - MSW) a day. Three companies are already taking advantage of this business opportunity.

In this research, a qualitative methodology bases on the review of the existing literature, in different countries, as well as upon the histories of three companies from the perspectives proposed in Peng's strategy tripod (PENG, 2012). The study focuses the analysis on the potential of electric power generation plants from urban solid waste as a profitable business in the country. Identifying their strategies, it can be stipulated a serial of key factors for the opening and successful operability of this type of business in Mexico.

BACKGROUND OF THE PROBLEM

The supply of energy has been a problem that has preoccupied interest groups for decades, not only if it could satisfy the demand but also the harmful impact of its production and use on the environment through Greenhouse gases (GHG). The enormous level of consumption of hydrocarbons in the world has led to the change of paradigms to obtain the energy necessary for the operation of the economy. According to data from the World Bank (BANCO MUNDIAL, 2017), in 2014, 81% of the total energy consumed in the world came from hydrocarbons while alternative energy only had a share of around 10% globally.

Alternative energies are those not based on the combustion of the hydrocarbons and, in general, are renewable sources. Examples of renewable energies are wind, solar, geothermal, bioenergy and tidal. According to Masera Ceruti and others (2011), bioenergy, which is the energy obtained from biomass, represents 77% of the total renewable energy, estimating that by 2035 this type of energy source would represent 25% of the total energy required by the world.

According to Cerdá, Caparrós and Ovando (2008), renewable energy can be used for electricity generation, thermal use and biofuel production. However, only bioenergy is capable of being used for all three things, unlike wind and solar energy that cannot be converted into biofuel. Biomass, for its part, is a constituent part of living beings, can be divided according to its source (MONREAL, 2008):

- Food source: it comes from grains or other crops, it is also used for human and animal consumption;

- Non-food source: it originates from manure, crop and forest residues, and food and municipal solid waste.

A shift from hydrocarbon-based to biomass-based economy would represent a significant change in technical and socioeconomic systems (MCCORMICK; KAUTO, 2013). Although its large-scale production is possible, its effects on food security have not been satisfactorily weighed (WINCHESTER; REILLY, 2015). Thus, biomass from food sources is often limited in many crops such as maize and beet (BECERRA PÉREZ, 2015). This is due to the food deficit that exists in the country, especially in maize.

Therefore, biomass from non-food sources is often seen as a better alternative. There is a significant trend towards the use of various types of waste for energy production, which led many investors to pay attention to electric power generation plants based on urban solid waste, millionaire's businesses evaluated here.

THEORETICAL-CONCEPTUAL REVIEW

Bioenergy, the energy obtained from biomass, can be found in a variety of forms. Biomass is the constitutive material of living beings, excreta or non-living remains (MASERA CERUTTI et al., 2011). Salinas Callejas and Gasca Quezada (2009, p. 76) extend the definition of biomass to any type of organic matter that has had its immediate origin in some biological process of organisms recently alive, classified even as follows:

- Primary biomass: vegetal biomass directly from photosynthesis, agricultural and forest residues;
- Secondary biomass: manure and meat of herbivorous animals;
- Tertiary biomass: remains and ejection of carnivorous animals;
- Natural biomass: produced in wild ecosystems;
- Residual biomass: extractable from agricultural and forestry residues and human activities;
- Energy crops: any agricultural crop whose purpose is the supply of biomass for the production of biofuels.

At the international level, circa 85% of the energy generated by biomass is considered as "traditional use", i.e., use of firewood or manure at do-

There is a significant trend towards the use of various types of waste for energy production, which led many investors to pay attention to electric power generation plants based on urban solid waste, millionaire's businesses evaluated here.

For the purpose of this work, attention is devoted to everything related to byproducts of municipal origin or also called solid urban waste or municipal solid waste (MSW). Solid waste management represents a serious administrative and environmental challenge to Mexican municipalities

mestic level. The other 15% is of industrial use for the creation of fuels, heat and energy processes, and electricity (MEAD, 2007).

One of the many products that are the result of the processing of biomass are biofuels, such as alcohols and other chemicals that come mainly from biomass that can substitute to some extent the use of gasoline in transport or be destined for electricity production (SALINAS CALLEJAS; GASCA QUEZADA, 2009). On the other hand, Masera and others (2011) classified biofuels according to their origin:

- Wood fuels from natural forests and plantations;
- Byproducts of logging and the timber industry;
- Agricultural byproducts;
- Livestock byproducts;
- Agro-industrial byproducts;
- Energy crops;
- Byproducts of municipal origin.

However, for the purpose of this work, attention is devoted to everything related to byproducts of municipal origin or also called solid urban waste or municipal solid waste (MSW). Solid waste management represents a serious administrative and environmental challenge to Mexican municipalities. According to Rodriguez and others (2015), from 1997 to 2012, the municipal solid waste generated in Mexico increased in the amount of around 44% and its composition is mostly organic matter (50%). Urban waste originated mainly from house collection (RODRIGUEZ et al., 2015). In Mexico, according to the most recent figure published in 2015 by the Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales (2018), the generation of urban solid waste reached 53.1 million tons, which represented an increase of 61.2% with respect to 2003 (10.24 million tons more generated in that period). If expressed per inhabitant, it reached 1.2 kilograms on average daily in that same year.

Municipal solid waste, trash or garbage, is defined as wastes that come from homes, schools, hospitals, restaurants, small business and other commercial units, consisting of items such as product packaging, grass clippings, furniture, clothing, bottles and cans, food scraps, newspapers, appliances, consumer electronics, and batteries (UNITED STATES ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY, 2018). Indeed, a solid residue is nothing more than any product, matter or substance from human ac-

tivity, which can have different origins (households, industries, etc.) and diverse composition (paper, glass, plastic, etc.). The product of greatest interest in urban solid waste processing is biogas, a gaseous fuel generated by biodegradation reactions of organic matter in the absence of oxygen. The produced methane can easily be converted into electricity for use in homes or industries.

Several methods estimate the generation of methane from municipal waste. Among the most important ones is the simple Tier 1 included in the Intergovernmental Panel on Climate Change (2006) and the Corporate Accounting and Reporting (WORLD RESOURCES INSTITUTE; WORLD BUSINESSES COUNCIL FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT, 2004). The Landfill Methane Outreach Program (LMOP) of the United States Environmental Protection Agency (USEPA) developed, in 2003, the first Mexican biogas estimating model in collaboration with the United States International Development Agency (USAID) and other Mexican government agencies (GLOBAL METHANE INITIATIVE, 2018). It provides an automatic tool for estimating the generation and recovery of landfill biogas in municipal sanitary landfills in Mexico. However, the Scholl Canyon model is the most representative, commonly used and accepted in North and South America (MONTAÑO ARANGO; CORONA ARMENTA; MONTELONGO REYES, 2009).

Technologies for the thermal conversion of the urban waste residual include: incineration boiler, pyrolysis/gasification reactor, and gasification reactor with plasma arc. One of the most appropriate methods for the generation of methane from municipal waste is anaerobic digestion (NASIR; GHAZI; OMAR, 2012). For Ferrer and Pérez (2010), this process generates hydrogen sulphide and carbon dioxide in large quantities which represents a lower yield of methane quality. Even so, anaerobic digestion is still the most viable method with the current technology, because it represents a relatively lower cost and less waste results from the production process, making this technique one of the most used in the world (MORITA; SASAKI, 2012).

Opportunities in this sector have been exploited by governments and companies in several countries around the world, especially in Europe (CERDÁ; CAPARRÓS; OVANDO, 2008). In Mexico, this potential has not been properly exploited, and three companies that have been successful in this industry are analyzed: Benlesa in Salinas Victoria, Nuevo León; Ylem Energy Limited in Aguascalientes, Aguascalientes; and Biogas Juárez in Ciudad Juárez, Chihuahua.

For the study of these three companies, three perspectives are used that are considered strategic (PENG, 2012). First, the paper undertakes an analysis of the industry in which these companies compete. Second,

Several methods estimate the generation of methane from municipal waste. Among the most important ones is the simple Tier 1 included in the Intergovernmental Panel on Climate Change (2006) and the Corporate Accounting and Reporting

The industry analysis corresponds to a review of the five operating forces in the well-known Porter Diamond, which emphasizes the state of five determinants in a specific industry

there is an assessment based on resources and, thirdly, an analysis from an institutionalist approach takes place.

The industry analysis corresponds to a review of the five operating forces in the well-known Porter Diamond, which emphasizes the state of five determinants in a specific industry (PORTER, 1991):

- Degree of rivalry between competitors: a high degree of rivalry implies a more intense competition among companies in the sector;
- Threat of substitute products: the ease with which a product can have substitutes poses a threat to industry's companies;
- Bargaining power of buyers: the degree of negotiation that consumers have of the product in question will determine the production strategies of a company;
- Threat of entry of competitors: each industry presents barriers of entry that depending on its intensity will determine the possible entry of more companies to the industry;
- Bargaining power of suppliers: A high degree of bargaining power of suppliers can bring great administrative problems to companies, being ideal a great variety of suppliers available.

From the second perspective, the resource-based view, it takes as reference the VRIO model designed by Barney and Griffin (1992). VRIO is an acronym for the words valuable, rarity, inimitable and organization (BARNEY; GRIFFIN, 1992), emphasizing the heterogeneity of the resources of a company:

- Valuable: resources that have or generate value for the company and the consumer;
- Rarity: the rarity of the resource in question makes it valuable and attractive;
- Inimitable: resources that are harder to imitate by competitors give important intangible assets to the company;
- Organization: it is the way in which the resources are organized and how the organization aligns itself with others.

On the other hand, the analysis is done from the institutionalist perspective, i.e., all norms and rules governing human and social action, conditioning and directing any relationship that arises in it, as they say,

represent the “rules of the game” (NORTH, 1990). North (1990) distinguishes institutions in two types: formal institutions, which include laws, rules and/or regulations imposed by government entities or with formal recognition by all members of society; and informal institutions, whose main characteristic is to take into account the culture, traditions and beliefs of a given society.

REVIEW OF THE EMPIRICAL LITERATURE

For the empirical review, biomass processing plants of diverse types and in different countries or geographic areas were considered, increasingly delimiting to projects in Mexico based on solid urban waste. In the case of Europe, it had a big boost to biofuels. McCormick and Kautto (2013) noted the increase in research and development projects, especially in schemes focused on biofuels and bio refineries in countries like Germany. Cerdá, Caparrós and Ovando (2008) asserted that, since 1990, the European Union has launched a plan for the development of renewable energy to reduce climate change. They found that the development of bioenergy companies in the European Union depends largely on the existence of policies that encourage such companies and at the same time avoid a negative impact on biodiversity and food prices.

Winchester and Reilly (2015) used data from the Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) to make future projections on the impact of biofuel production on food prices, concluding that there will be no significant impact as long as foreseen the growth policy of this industry. On the other hand, Razo and others (2007) argued that the best market for liquid biofuels is transportation. However, the cost of waste collection and transportation is high with current technology, especially in Latin American countries.

Many authors see forest biomass as a great business opportunity, such as Favero and Mendelsohn (2014) who argued that the production of energy from wood is cost-efficient in the presence of adequate governmental incentives. Sims (2006) placed an emphasis on the process of collecting and transporting the plant in the cheapest way possible subject to the availability of fuels and high capital costs. Virani (2011) added to this the relative price of fuels in use at that time.

There are also a large number of authors who have focused on biofuels from food sources, such as Becerra (2015) who performed simulation routines in different scenarios and concluded that ethanol production was feasible in Mexico only from sweet sorghum and sugar cane. Another conclusion was the crucial role of institutions to create long term certainty in the sector. Massieu Trigo and Acuña Rodarte (2015) added

that a Law for the Promotion and Development of Biofuels exists in Mexico since 2008. However, although the sector is incipient, it has already presented problems of socio-environmental violence since some projects have already attacked peasant and indigenous peoples.

In the area of energy production based on municipal waste, Brown and Mann (2008) found great potential in companies with systems that combine heat and power (CHP) differentiating a rural market that has abundance of biomass and ease of implementation of small processing plants, and a municipal market that benefits from waste management systems and infrastructure to collect and distribute energy economically. Williams (2011) undertook a study on the effectiveness of the “Waste-to-energy” model in Sweden compared to the companies of this type in the United States, concluding that a legal framework that provides certainty in conjunction with fiscal incentives policies were the key factors for the success of these companies in Sweden.

For their part, Rafati and others (2016) indicated that in order to apply a certain technology for the conversion of urban waste to energy, must be taken into account the composition of municipal solid waste, the already functional technologies and the waste management strategies that the city has available. Bustos Flores (2009) indentified a problem of waste collection and recycling in developing countries in which it suggests the need for the involvement of companies and productive associations. Similarly, Medina (2010) noted the potential for the formation of public-private partnerships among cooperatives of collectors, companies and public institutions that can treat waste at low cost. Bernache (2003) identified the lack of an efficient system of municipal waste management in Mexican cities due to a low interest on the part of the authorities.

CONTEXTUAL FRAMEWORK: THE CASE STUDIES

Some of the contextual factors are described and analyzed in specific for each one of the power generation companies based on municipal solid waste. It is important to notice that the processing of waste material is a municipal responsibility that may be transferred to private companies. In this analysis, only three companies are considered out of the unknown total operating. These companies are:

Bioenergy of Nuevo León, S.A. de C. V. (BENLESA)

BENLESA is a Private Public Association (APP) that emerged from a strategic alliance between the private company Bioeléctrica de Monterrey, S.A. de C.V., a company that is a subsidiary of Sistemas de Energía Internacional, S.A. de C.V. (SEISA) and the Government of the State of

Nuevo León through the System for Ecological Management and Waste Processing (SIMEPRODE). It is responsible for the operation of the electric power generation plant based on the biogas produced by the Salinas Victoria landfill, Nuevo León. It provides electricity to 13 associated entities through a cogeneration permit by the Energy Regulatory Commission (CRE). It is recognized as the first project in Latin America to use this type of technology (PINO PÉREZ, 2013).

This project was sponsored by the Global Environment Facility (GEF) and the World Bank. This was due to the large amount of waste that caused pollution and public health problems. SIMEPRODE started a bidding process in 2001 in which 13 companies competed. Grupo Gentor was founded together with the Grupo Monterrey. In 1992, in its energy division, Sistemas de Energía Internacional SA de CV (SEISA) and American Gentor Corporation (AGC) were created. The combination of both constitutes Bioeléctrica S.A. de C.V. contributing 53% of the initial capital (PINO PÉREZ, 2013).

It was agreed that while Bioeléctrica S.A. de C. V. would be in charge of technical aspects of the project as the operation and maintenance of the biogas plant, SIMEPRODE is the owner of the site of the landfill where the plant is located. The plant was inaugurated in 2013 with a capacity of 7.42 MW, with a private investment of 5.7 million dollars and a support of 5.1 million dollars from the World Bank. After another investment, its installed capacity increased to produce 17 nominal MW and 16 MW net, over the years the plant would obtain the ISO 9001 quality management certification (SEISA, 2017).

According to Pino Pérez (2013, p. 4), from the beginning of its operation until 2013, the company has avoided some 800 thousand tons of carbon dioxide and generated a total of 202 thousand 500 MW of electricity, which are used for lighting municipalities in the metropolitan area, State Government Buildings, Water and Drainage Services of Monterrey, Paseo Santa Lucía, the public transport system and other government buildings. According to the Federal Electricity Commission (CFE) through the Institute of Electrical Research (IIE), the main benefit for the dependencies that use this energy is a saving of 10% in their electric billing (COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD; INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ELÉCTRICAS, 2012, p. 67).

Ylem Energy Limited

Initially, the project was created to replace the waste dump of Cumbres by a sanitary landfill that complies with the current regulation of waste management. That landfill began to operate in the municipality of San Nicolás, Aguascalientes, in 1998. During the first years in operation, the project of a plant of generation of biogas was registered before the

Mechanism of Clean Development, which arose with the signature of the Kyoto Protocol, in 1997. Then the first approaches arose of the companies Biogas Technology and ENER-G Natural Power (now called YLEM ENERGY LIMITED) presenting projects in two stages: the first would consist of the method to decompose the CH₄ molecule and obtain benefits through the sale of carbon bonds; the second stage would consist of electricity generation (COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD; INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ELÉCTRICAS, 2012).

The agreement reached was that the municipality would be the owner of all the land, would be in charge of closing the cells, would handle leachate, and would provide coverage and daily maintenance. In turn, the municipality of Aguascalientes would receive royalties from utilities obtained both from the sale of carbon credits and from the generation of energy. On the other hand, the companies Biogas Technology and the then, ENER-G Natural Power contributed 100% of the investment capital with a 20-year contract for the operation, maintenance, electricity production and gas rights.

In 2012, the electric power generating plant with an installed capacity of 2.7 MW came on stream. During that same year, a contract was signed among the Japanese automobile company Nissan, the City of Aguascalientes and the operating company YLEM ENERGY LIMITED in which Nissan acquired 100% of the electric energy generated by the waste processing plant, a contract that to date is still standing.

This project is not only generating benefits for private companies, it also causes savings in the electric bill of its users at a very low environmental cost, obtaining until 2012 profits of 1.7 million dollars (COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD; INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ELÉCTRICAS, 2012).

Biogas of Juárez S.A of C. V.

The sanitary landfill of Ciudad Juárez, Chihuahua was opened in 1994, which has a capacity of more than 10 million tons of urban solid waste. Biogas of Juarez S.A. of C.V. is a company whose capital is totally Mexican, specialized in the extraction, burning and use of biogas generated in the sanitary landfill of Ciudad Juárez. The project was carried out jointly with the Federal Electricity Commission, registering to the Clean Development Mechanism (CDM) and generating carbon credits that same year. The operations began in 2011 with a capacity of 4.5 MW, where its clients are mainly the self-sufficient and the municipal public lighting of Ciudad Juárez and Nuevo Casas Grandes, both in the state of Chihuahua.

This capacity makes it the second largest electric power plant based on municipal waste in the country, only after BENLESA in Nuevo Leon.

RESULTS

The three companies mentioned above are analyzed, taking into account the tripod of Peng's strategy (2012), so that there are three perspectives that help to see the fundamental aspects of electricity generating plants based on waste. Government has the faculty of create autonomous bodies for this purpose or grant the management services to companies.

Results from an industry-based view

- The Porter Diamond (PORTER, 1991) is the guide to analyze the industry. Degree of rivalry between competitors: despite the existence of other possible sources of renewable energy, from the three cases analyzed, it is possible to notice that the industry mentioned in this research has a very low level of competition, where companies have a legal monopoly by being allied with public institutions of the municipalities where they are, therefore it is a market with low level of rivalry.
- Threat of substitute products: this type of energy production is put aside from other sources of renewable energy or biomass, sometimes unfairly competing with each other. Among other reasons, the energy production is complicated and uncertain, because it is not a thermal conversion process, it is an alternative process of interest to the use of the organic fraction of the urban waste material in which biogas is produced as a result of bacterial decomposition of the organic matter of the urban waste, and for which separation is essential of toxic inhibitory agents such as disinfectants, insecticides and medicines, apart from metals and glass. Although in theory, the different sources of renewable energy are substitutes for hydrocarbons and not substitutes for each other, in practice it is usually chosen from one type to another. It is because of this variety of energy production techniques that electric plants based on municipal waste have substitutes, however, other substitutes would not successfully end up with the problem of overproduction of garbage in the cities, so the existing potential in landfills would remain attractive.
- Buyer negotiation power: one of the great advantages of the three companies reviewed is that, as part of municipal and state projects through public private partnerships, the partner on the public sector side is usually the client, giving an enormous certainty to the business and reducing the risks that the investment entails when taking joint risks and long-term contracts. In the case of Ylem Energy Limited, the client is a large automotive company

The three companies mentioned above are analyzed, taking into account the tripod of Peng's strategy (2012), so that there are three perspectives that help to see the fundamental aspects of electricity generating plants based on waste

The waste disposal is not a problem in this industry since the integration of the private and public sectors has internalized the collection and disposal of waste without extra costs, thus ensuring the constant flow of waste to be treated

that has been committed through a long-term contract, this is also a mechanism to reduce the risk of investments.

- Threat of entry of competitors: within the industry the threat of entry is practically null at the moment, this is because the operating companies won a bid and form a partnership between public and private capital that allows them to have management costs and disposal of very low resources that a privately owned company could never achieve.
- Bargaining power of suppliers: much of the technology used in the plants is imported or, as in the case of Biogás de Juárez, there is an alliance with a foreign company that has the patent of the technology. However, all the necessary technology is easily adaptable in Mexico.

The waste disposal is not a problem in this industry since the integration of the private and public sectors has internalized the collection and disposal of waste without extra costs, thus ensuring the constant flow of waste to be treated.

Results from a resource-based view

This analysis takes as reference the VRIO model (BARNEY; GRIFFIN, 1992) detailed in the conceptual section of this document.

- Valuable: as stated earlier, generators used by these types of companies are easily adaptable by any company that wants to compete in this sector. The truly valuable aspects of the companies focused on the transformation of biogas into electrical energy correspond precisely to the association between the know-how belonging to private companies and the infrastructure and systems of collection and separation with which the government has.
- Rare: public and private partnership is a rare resource because interested companies must compete in a public tender in which they must submit a technical and an economic proposals that correspond to the interests of the project. One of the striking aspects is the type of customers this entails, since usually the customer is the same public sector or a large company (Nissan case in Aguascalientes), the electric power needs of these entities are usually high and constant. Being the supplier of these entities represents a rare and economically attractive intangible asset for energy companies.
- Inimitable: the business model presented here is and should be inimitable in any region that meets the necessary characteristics

such as a composition of urban waste that facilitates the process, adequate facilities in landfills and adequate mechanisms of collection and separation of garbage. In fact, a company that is competing in the market must develop a business model as a capability to maintain their own resources and other organizational, technological and marketing capabilities.

- Organization: the effect is greater when it is a large company that makes the investment. In the case of Bioeléctrica de Monterrey SA de CV, the company has great financial capacity and experience in other parts of Mexico, that together with the existence of a sanitary landfill certified in the municipality where it operates and with it an efficient collection and separation of waste. The companies of this sector have a good organization that is certified before the CDM as environmentally friendly company and with the ISO-9001 as a compliant with quality management systems.

Results from institution-based vision

The role of formal institutions upon the companies studied is preponderant since, to begin with, the project would hardly have started without some incentive by a global institution such as the World Bank or the signing of the Kyoto Protocol. Based on this encouragement, the public institution prepares for a project for the use of municipal waste to generate electricity and launches a public call. Several companies respond to this call. The government entity chooses the winner of the tender and a contract is made.

In all the cases studied, the result is the creation of an association composed of private and public capital, the latter always in charge of facilitating the existing infrastructure and collection mechanisms, reducing costs and facilitating the operation. All the companies studied have negotiated with carbon credits and have benefited from monetary help from institutions that support environmental projects. For that reason, the role of formal institutions in this type of business is crucial for economic and operational viability. On the other hand, the role of informal institutions, that is, the cultural component of society, is less preponderant than that of formal institutions, but its importance lies in the consumption and recycling habits of a society.

An important point for the optimal processing of urban waste is its composition, the food habits of the inhabitants will determine the type of waste that will have and thus the type of management that they should have. Another important point is the culture of recycling, the transformation of municipal waste is not opposed to it, on the contrary, helps the separation and efficient use of waste.

In all the cases studied, the result is the creation of an association composed of private and public capital, the latter always in charge of facilitating the existing infrastructure and collection mechanisms, reducing costs and facilitating the operation

This research confirms that biomass processing plants for the production of energy have a big boost in projects focused on biofuels and bio refineries in countries as McCormick and Kautto (2013) found in Germany; and Cerdá, Caparrós and Ovando (2008) uncovered in the European Union aimed to reduce climate change

DISCUSSION

This research confirms that biomass processing plants for the production of energy have a big boost in projects focused on biofuels and bio refineries in countries as McCormick and Kautto (2013) found in Germany; and Cerdá, Caparrós and Ovando (2008) uncovered in the European Union aimed to reduce climate change. Also, this research confirms their findings based on that the development of bioenergy companies depends largely on the existence of policies that encourage such companies and at the same time avoid a negative impact on bio-diversity and food prices.

This study also suggests that biofuel production has an impact on food prices in Mexico, confirming the results of Winchester and Reilly (2015) and those of Razo and others (2007) who state that the cost of waste collection and transportation is high with current technology. However, this analysis reaches different conclusion of that of Sims (2006), Favero and Mendelsohn (2014) and Virani (2011) in relation to the difficulties of achieving the cheapest way of transportation subject to the availability of fuels, cost-efficiency based on adequate governmental incentives, and the relative prices of fuels.

The conclusion of Becerra Pérez (2015) limits the production of ethanol without considering other sources such as the waste of the agave. The present analysis agrees that institutions play a crucial role in long-term certainty. Indeed, we confirm the findings of Massieu Trigo and Acuña Rodarte (2015) who sustain that the Mexican Law for the Promotion and Development of Biofuels has already created problems of socio-environmental violence. The findings of the current study confirm the existing problem of waste collection and recycling (BUSTOS FLORES, 2009) in Mexican municipalities, requiring the involvement of productive companies and associations.

This research certainly corroborates the results of Brown and Mann (2008) who foresee potential for companies in the area of energy production based on municipal waste to implement small processing plants in a municipal market that benefits from waste management systems and infrastructure to collect and distribute energy economically. In the case of Mexican municipalities, the technology used to convert urban waste to energy, contrary to the assertion of Rafati and others (2016), requires support in order to take into account the composition of municipal solid waste, and the waste management strategies of the city.

This analysis also supports the study of Williams (2011) on the effectiveness of the “Waste-to-energy” but the institutional, the availability of resources and capabilities and the creation of a competitive advantage

should be considered in the case of México. However, this study found that these factors may contribute to formation of public-private partnerships among cooperatives of collectors, companies and public institutions but cannot guarantee treatment of waste at low cost as Medina (2010) suggests. Of course, this research agrees with Bernache (2003) in the identification of efficient systems of municipal waste management in Mexican municipalities.

CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS

One of the most significant conclusions of this research is the importance of public sector involvement in this type of business and, by itself, the transformation of waste into electrical energy that can be a business with a high degree of risk begins to generate long-term gains. For this reason, a public-private partnership has been a successful mechanism. State involvement allows to generate certainty and to provide free of charge waste and existing infrastructure.

Companies that want to enter need to adapt existing technology, as a state-of-the-art technology will improve waste performance making them cost-efficient. Companies have the option of partnering with other energy companies that have technology patents to be more efficient.

There are very few companies that use waste to transform it into electrical energy, which represents a great business opportunity because it is an unsaturated market in which intangible assets can be very valuable. Of course, public institutions must first work on maintaining adequate sanitary landfills for waste management and, secondly, the initiative to carry out projects and approaches in these areas.

In this way, it is concluded that there is a wasted opportunity that can generate profits for private companies, savings and profits for government institutions and an environmentally friendly solution to deal with the problem of municipal waste abundance.

REFERENCES

BANCO MUNDIAL. *Consumo de energía procedente de combustibles fósiles (% del total)*. Disponível em: <<http://datos.bancomundial.org/indicador/EG.USE.COMM.FO.ZS?view=chart>>. Acesso em: 8 May 2017.

BARNEY, J.; GRIFFIN, R. *The management of organizations: strategy, structure behavior*. Boston, MA: Houghton Mifflin Co, 1992.

One of the most significant conclusions of this research is the importance of public sector involvement in this type of business and, by itself, the transformation of waste into electrical energy that can be a business with a high degree of risk begins to generate long-term gains

BECERRA PÉREZ, L. *La producción de etanol en México: insumos, procesos y oxigenación de gasolina*. Culiacán, MX: Universidad Autónoma de Sinaloa, 2015.

BERNACHE, G. The environmental impact of municipal waste management: the case of Guadalajara metro area. *Resources, Conservation and Recycling*, [S.l.], v. 39, p. 223-237, 2003.

BROWN, E.; MANN, M. *Initial market assessment for small-scale biomass-based CHP*. Colorado, USA: National Renewable Energy Laboratory, 2008. (White paper, NREL/TP-640-42046). Disponível em: <<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.370.1389&rep=rep1&type=pdf>>. Acesso em: 3 Sep. 2018.

BUSTOS FLORES, C. La problemática de los desechos sólidos. *Economía*, Mérida, VE, n. 27, p. 121-144, enero-jun. 2009. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=195614958006>>. Acesso em: 3 Sep. 2018.

CERDÁ, E.; CAPARRÓS, A.; OVANDO, P. *Bioenergía en la Unión Europea*. Madrid: Fedea, 2008. (Colección de estudios económicos, 26-08. Serie economía del cambio climático). Disponível em: <https://www.researchgate.net/profile/Alejandro_Caparros/publication/277259293_Bioenergia_en_la_Union_Europea/links/0f3175358c6e9ac1d8000000/Bioenergia-en-la-Union-Europea.pdf>. Acesso em: 18 May 2017.

COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD; INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ELÉCTRICAS. *Guía de usuario: generación de electricidad mediante residuos sólidos urbanos*. Cuauhtémoc, MX: CFE, 2012. Disponível em: <http://www.ola-de.org/realc/docs/doc_106229_20170612115908.pdf>. Acesso em: 18 May 2017.

FAVERO, A.; MENDELSON, R. Using markets for woody biomass energy to sequester carbon in forests. *Journal of the Association of Environmental and Resource Economists*, Chicago, v. 1, n. 1/2, pp. 75-95, 2014. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/10.1086/676033>>. Acesso em: 18 May 2017.

FERRER, Y.; PÉREZ, H. Los microorganismos en la digestión anaerobia y la producción de biogás. Consideraciones en la elección del inóculo para el mejoramiento de la calidad y el rendimiento. *ICIDCA sobre los derivados de la caña de azúcar*, Havana, v. 43, n. 1, pp. 9-20, enero/abr. 2010. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/pdf/2231/223120681002.pdf>>. Acesso em: 3 Sept. 2018.

GLOBAL METHANE INITIATIVE. *Mexico Landfill Gas Model 2.0 [Modelo de Biogás Mexicano 2.0]*. Disponível em <<https://www.globalmethane.org/partners/country.aspx?c=mexico>>. Acesso em: 24 Sept. 2018.

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. *IPCC guidelines for national greenhouse gas inventories*. Hayama, JP: IPCC, 2006. 5 v. Disponível em: <<https://www.ipcc-nggip.iges.or.jp/public/2006gl/index.html>>. Acesso em: 3 Sept. 2018.

MASERA CERUTTI, O. et al. *La bioenergía en México: situación actual y perspectivas*. Mexico: Red Mexicana de Bioenergía, 2011. (Cuaderno temático, 4). Disponível em: <<http://rembio.org.mx/wp-content/uploads/2014/12/CT4.pdf>>. Acesso em: 18 May 2017.

MASSIEU TRIGO, Y.; ACUÑA RODARTE, B. Biofuels: socio-environmental violence in rural Mexico. *Latin american perspectives*, Riverside, USA, v. 42, n. 5, July 2015. Disponível em: <<http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0094582X15594398>>. Acesso em: 18 May 2017.

MCCORMICK, K.; KAUTTO, N. The bioeconomy in Europe: an overview. *Sustainability*, Basel, CH, v. 5, n. 6, pp. 2589-2608, 2013. Disponível em: <<http://www.mdpi.com/2071-1050/5/6/2589/html>>. Acesso em: 18 May 2017.

MEAD, D. Forest for energy and the role of planted trees. *Critical Reviews in Plant Sciences*, London, v. 24, n. 5/6, pp. 407-421, 2007. Disponível em: <<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/07352680500316391>>. Acesso em: 18 May 2017.

MEDINA, M. *Solid wastes, poverty and the environment in developing country cities: challenges and opportunities*. Helsinki, FI: WIDER, 2010. (Working paper, 23). Disponível em: <<https://www.wider.unu.edu/sites/default/files/wp2010-23.pdf>>. Acesso em: 16 ago. 2018.

MONREAL, C. *La utilización de los residuos agrícolas y otros desechos para la producción de bioenergía, biocombustibles y bioproductos*. Ottawa, CA: ECORC, 2008. (Working paper).

MONTAÑO ARANGO, O.; CORONA ARMENTA, J. R.; MONTELONGO REYES, M. Metodología sistémica para el desarrollo de un proyecto de Biogás. In: CONGRESO INTERNACIONAL DE INVESTIGACIÓN EN CIENCIAS ADMINISTRATIVAS, 13., 2009, Ciudad de México. *Anais...* Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana, 2009. Disponível em: <https://www.uaeh.edu.mx/investigacion/productos/5173/prod_12.pdf>. Acesso em: 3 Sept. 2018.

MORITA, M.; SASAKI, K. Factors influencing the degradation of garbage in methanogenic bioreactors and impacts on biogas formation. *Applied Microbiology and Biotechnology*, Heidelberg, v. 94, n. 3, pp. 575-582, May 2012.

NASIR, I.; GHAZI, I.; OMAR, R. Production of biogas from solid organic wastes through anaerobic digestion: a review. *Applied Microbiology and Biotechnology*, Heidelberg, v. 95, n. 2, pp. 321-329, July 2012.

NORTH, D. C. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1990.

PENG, M. *Global business*. Dallas, TX: Cengage Learning, 2012.

PINO PÉREZ, F. *Asociación público-privada entre Bioeléctrica S. A. de C. V. y el gobierno del Estado de Nuevo León "Bioenergía de Nuevo León S. A. de C. V.* Monterrey: Tecnológico de Monterrey, 2013. Disponível em: <http://www.cca.org.mx/ps/funcionarios/muniapp/descargas/Documentos_de_apoyo/informaciontematica/capp/APP_Bioelectrica.pdf>. Acesso em: 18 May 2017.

PORTER, M. E. *La ventaja competitiva de las naciones*. Barcelona: Plaza & Janés, 1991.

RAFATI, L. et al. Waste-to-energy: challenges and opportunities in Iran. *Journal of Environmental Health and Sustainable Development*, Yazd, IR, v. 1, n. 3, pp. 163-172, 2016.

RAZO, C. et al. *Producción de biomasa para biocombustibles líquidos: el potencial de América Latina y el Caribe*. Santiago, CH: CEPAL, 2007. (Serie desarrollo productivo, 181). Disponível em: <<http://www20.iadb.org/intal/catalogo/PE/2008/02231.pdf>>. Acesso em: 18 May 2017.

RODRIGUEZ, A. et al. Management of municipal solid waste in Mexico. In: INTERNATIONAL WASTE MANAGEMENT AND LANDFILL SYMPOSIUM, 15., 2015, Sardinia, IT. *Proceedings...* Sardinia: Eurowaste SRL, 2015. Disponível em: <https://www.researchgate.net/profile/Sanchez_Salinas_Enrique/publication/292326943_management_of_municipal_solid_waste_in_mexico/links/56ad1a7a08ae19a3851408ed/management-of-municipal-solid-waste-in-mexico.pdf?origin=publication_detail>. Acesso em: 31 Aug. 2018.

SALINAS CALLEJAS, E.; GASCA QUEZADA, V. Los biocombustibles. *El cotidiano*, Ciudad de México, pp. 75-82, n. 157, sept./oct. 2009. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/pdf/325/32512739009.pdf>>. Acesso em: 18 May 2017.

SEISA. Our History. Disponível em: <https://seisa.com.mx/nosotros/> Acesso em: 24 Sep. 2018.

SIMS, R. *Energy and fuelwood*. Palmerston North, NZ: Massey University, 2006.

SISTEMA NACIONAL DE INFORMACIÓN AMBIENTAL Y DE RECURSOS NATURALES. *Sistema nacional de información ambiental y de recursos naturales: informe del medio ambiente*. Disponível em: <<http://apps1.semarnat.gob.mx/dgeia/informe15/tema/cap7.html#tema1>>. Acesso em: 26 Aug. 2018.

UNITED STATES ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY. *Report on environment: municipal solid waste*. Disponível em: <https://cfpub.epa.gov/roe/indicator_pdf.cfm?i=53>. Acesso em: 31 Aug. 2018.

VIRANI, T. *The economic feasibility of bionergy production from Miscanthus for the Ontario greenhouse industry*. 2011. 122 f. Thesis (Master of Science)- The Faculty of Graduate Studies, University of Guelph, Ontario, CA, 2011.

WILLIAMS, M. *Waste-to-energy success factors in Sweden and the United States: analyzing the transferability of the swedish waste-to-energy model to the United States*. 2011. Disponível em: <<https://pt.scribd.com/document/122133655/Waste-to-energy-success-factors-in-Sweden-and-the-United-States>>. Acesso em: 8 May 2017.

WINCHESTER, N.; REILLY, J. The feasibility, costs, and environmental implications of large-scale biomass energy. *Energy Economics*, [S.l.], v. 51, pp. 188-203, Sept. 2015. Disponível em: <<https://doi.org/10.1016/j.eneco.2015.06.016>>. Acesso em: 8 May 2017.

WORLD RESOURCES INSTITUTE; WORLD BUSINESSES COUNCIL FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT. *The greenhouse gas protocol: a corporate accounting and reporting standard*. Revised edition. Washington, DC: WRI, 2004.

Recebido em 27 de maio de 2018
e aceito em 16 de agosto de 2018.

Colaboraram nesse número:

AGHATA K. R. GONSALVES

ANDERSON SANTOS DE FREITAS

CARMEN LÚCIA CASTRO LIMA

CLÉIA COSTA DOS SANTOS

DANILO JORGE VIEIRA

ELI IZIDRO DOS SANTOS

GILMAR BITTENCOURT SANTOS SILVA

ÍCARO CÉLIO SANTOS DE CARVALHO

JAMES AMORIM ARAÚJO

JESÚS IVÁN GONZÁLEZ ONTIVEROS

JOSÉ GUADALUPE VARGAS HERNÁNDEZ

JÚNIO DE JESUS DOS SANTOS

LAÍS ELAINE LIMA DE LUCENA

LIVIA MARIA GABRIELLI DE AZEVÊDO

MARCELO SANTANA SILVA

MARIA ANGÉLICA DOS SANTOS RODRIGUES

MARIA DE FÁTIMA TORREÃO ESPINHEIRA

MARIA VALESCA DAMÁSIO DE CARVALHO SILVA

MARLISON DOS ANJOS CARVALHO

MICHELE D. V. SILVA

PATRICIA CHAME DIAS

PAULO DE MARTINO JANNUZZI

RICARDO CANDÉA SÁ BARRETO

ROBERTO MAXIMIANO PEREIRA

ROSANE VIANA JOVELINO

SANDRA DE CARLO

SILVIO A. F. CARIO