SÉRIE ESTUDOS E PESQUISAS

# DEZ ANOS DE ECONOMIA BAIANA

SUPERINTENDÊNCIA
DE ESTUDOS ECONÔMICOS
E SOCIAIS DA BAHIA

Salvador
2002

GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA
**Otto Alencar**

SECRETARIA DO PLANEJAMENTO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA
**José Francisco de Carvalho Neto**

SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA
**Cesar Vaz de Carvalho Júnior**

GERÊNCIA DE ANÁLISE CONJUNTURAL
**Luiz Mário Ribeiro Vieira**

SUPERVISÃO
**Cláudia Monteiro Fernandes**
**Joseanie Mendonça**

NORMALIZAÇÃO
**Gerência de Documentação e Biblioteca - GEBI**

COORDENAÇÃO EDITORIAL
**Serviço de Atendimento ao Cidadão - SAC / SEI**

COORDENAÇÃO GRÁFICA
**Dadá Marques**

REVISÃO DE LINGUAGEM
**Regina Martins da Matta**

Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia.
Dez anos de economia baiana. Salvador: SEI, 2002.
280 p. (Série estudos e pesquisas, 57).

ISBN 85-85976-38-1

1. Desenvolvimento Econômico - Bahia. I. Título. II. Série.

CDU 338.1 (813.8)

*Av. Luiz Viana Filho, 435 - 4ª Avenida - 2º and. - CAB*
*Cep: 41.750-3000 - Salvador - Bahia - Tel.: (71) 3719665*
*Tel. (71) 370 4823/4822 Fax: (71) 371 1853*
*E-mail: sei.info@bahia.ba.gov.br*
*Home Page: http://www.sei.ba.gov.br*

# SUMÁRIO


APRESENTAÇÃO 5

7 PANORAMA DA ECONOMIA BAIANA SOB A ÓTICA DO PIB – 1975/2000
*Cesar Vaz de Carvalho Junior*
*Gustavo Casseb Pessoti*
*Ítalo Guanais Aguiar Pereira*

AGRICULTURA NA DÉCADA DE 90 – PREÇOS, ÂNCORA VERDE E DESCAPITALIZAÇÃO 25
*Edmundo Figueirôa*
*Margarida Andrade*

35 DETERMINANTES DA DINÂMICA E NÍVEL DA OCUPAÇÃO DA MÃO-DE-OBRA RURAL NA BAHIA DOS ANOS 90
*Arno Paulo Schmitz*
*Patricia da Silva Cerqueira*

VISÃO GERAL DA INDÚSTRIA BAIANA NOS ANOS 90 53
*Cláudia Monteiro Fernandes*

65 ANÁLISE DO SETOR DE PAPEL E CELULOSE DE MERCADO NA DÉCADA DE 90: MUNDO, BRASIL E BAHIA
*Meire Jane Lima de Oliveira*
*Roberta Lourenço de Souza*

O MERCADO EDITORIAL BRASILEIRO NO SEGMENTO LIVROS E A DIMENSÃO RELATIVA DA BAHIA 91
*Erika Aragão*

103 COMPLEXO COUREIRO-CALÇADISTA – UMA INDÚSTRIA PROMISSORA
*Cláudia Monteiro Fernandes*

COMÉRCIO EXTERIOR BAIANO: UMA ANÁLISE DAS EMPRESAS EXPORTADORAS 1992-1998 121
*Luiz Mário Ribeiro Vieira*
*Roberta Lourenço de Souza*

141 REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA NO COMÉRCIO: O SETOR DE SUPERMERCADOS NA DÉCADA DE 90
*Joseanie Mendonça*

O DESEMPENHO DO TURISMO BAIANO NOS ANOS 90 159
*Letícia Mendonça*

193 MERCADO ESTADUAL DE ENERGIA ELÉTRICA: UMA RADIOGRAFIA DE DUAS DÉCADAS 1980 – 2000
*Aldo de Freitas Pinheiro*

AUTONOMIA E LEGITIMIDADE DA AÇÃO REGULATÓRIA: ANALISANDO A AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA E A AGÊNCIA ESTADUAL 207
*Daniella Azeredo Bahiense*

223 **A REFORMA DO SETOR DE TELEFONIA FIXA NO ESTADO DA BAHIA: UMA AVALIAÇÃO DA CONCORRÊNCIA TRÊS ANOS PÓS-PRIVATIZAÇÃO**
*Carmen Lúcia Castro Lima*

**INDICADORES FINANCEIROS E CAPACIDADE TRIBUTÁRIA NA BAHIA – REGIÕES E MUNICÍPIOS** 243
*Creomar Baptista*

261 **DESCENTRALIZAÇÃO ESPACIAL E CONCENTRAÇÃO ECONÔMICA NA BAHIA**
*Edgard Porto*

# APRESENTAÇÃO

O presente trabalho aborda o tema do desenvolvimento econômico do estado da Bahia na década de 90, sob a ótica de setores selecionados. A década de 90 foi um período decisivo para a Economia brasileira como um todo, sobretudo devido à implantação do Plano Real. Rompeu-se um processo inflacionário que, desde os anos 80, vinha sendo controlado apenas de forma parcial e provisória, através de diversas tentativas frustradas de "planos de estabilização".

No início da década, o País encontrava-se numa grave crise política e econômica. Às vésperas da posse do presidente eleito Fernando Collor de Mello, em 15 de março de 1990, a inflação já havia superado os 100% ao mês e não havia dúvidas que a economia encontrava-se muito próxima da hiperinflação. O plano anunciado pelo novo presidente mais drástico do que o esperado: apoiava-se em uma reforma monetária, em um bloqueio de ativos financeiros e em uma nova troca de padrão monetário, além de outras medidas. Um elemento importante foi a reforma na política de comércio exterior, sobretudo uma redução drástica dos controles administrativos sobre as importações, o que deu início ao processo de abertura da economia brasileira à chamada "globalização". Apesar dessas medidas, o receio de que a economia entrasse em recessão profunda acirrou as pressões para o relaxamento das restrições à liquidez. Ao final do segundo semestre, a liquidez estava praticamente reconstituída e restou como alternativa à política econômica a manutenção de taxas de juros elevadas como forma de controle da inflação – opção que perduraria até o final da década. Em 1991, adota-se novamente o congelamento de preços para conter as pressões inflacionárias e as demandas por reindexação que se generalizavam. Essa medida seria eficaz apenas em curto prazo.

A instabilidade política de 1992, culminando com o afastamento do Presidente, e o enorme desgaste dos sucessivos "planos de estabilização" mal sucedidos levaram a uma nova elevação da inflação até cerca de 50% ao mês às vésperas do Plano Real. Anunciado no fim de 1993 e com a nova moeda implantada em julho de 1994, o Plano Real teve como condições favoráveis as boas condições de financiamento externo – as reservas eram de US$ 40 bilhões, equivalentes a 18 meses de importações e suficientes para amparar a fixação do câmbio como instrumento de política de estabilização. As demais condições do setor externo também eram favoráveis no momento de implementação do Real: superávit comercial de US$ 13 bilhões e déficit inferior a US$ 600 milhões em transações correntes.

Em contraste com os diversos programas anteriores, o Plano Real teve êxito em reduzir e manter baixas as taxas de inflação no País, apesar de um prolongado período de sobrevalorização cambial e elevadas taxas de juros. Nem mesmo a séria crise cambial deflagrada no início de 1999 e que determinou uma forte desvalorização da taxa de câmbio, reacendeu a espiral inflacionária, característica do longo período – de quase 15 anos – anterior ao Plano.

A manutenção de taxas de juros elevadas, também utilizadas no início do

programa para represar a poupança financeira e desestimular a procura de crédito por parte das famílias e das empresas, é um dos maiores desafios da política econômica brasileira. Também se lançou mão de elevações acentuadas das taxas de juros na tentativa de conter a fuga de capitais diante de crises externas com potenciais efeitos sobre o País, como nas crises do México em 1995, crise da Ásia em 1997 e da Rússia em 1998, e, ainda, para tentar defender a moeda nacional contra ataques especulativos, como notadamente ocorreu em fins de 1998 e no início de 1999.

A combinação de câmbio sobrevalorizado com juros extremamente elevados teve conseqüências sobre o comportamento do investimento e o dinamismo de crescimento da economia na década de 90, assim como sobre as contas públicas, sobre as dívidas e a situação financeira das empresas, sobre o setor externo, o crédito e o mercado de capitais. Os efeitos dessas mudanças econômicas ocorridas no País sobre as Unidades da Federação foram diversos, no entanto, obtiveram melhores resultados os estados que conseguiram manter uma política de atração de investimentos, apesar do ambiente adverso.

É nesse contexto que este número da Série Estudos e Pesquisas da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia traz algumas análises de segmentos importantes para a economia do estado nos últimos 10 anos. Serão apresentados um panorama geral e os efeitos das mudanças macroeconômicas ocorridas no País sobre o desempenho de alguns setores selecionados da economia baiana no período.

Inicialmente, uma análise sob a ótica da composição do Produto Interno Bruto Estadual, que tem a vantagem de compor um quadro resumo do conjunto da economia. Em seguida, uma análise do financiamento à Agricultura e da dinâmica de ocupação da mão-de-obra rural em diferentes culturas. Segue-se uma indispensável análise da Indústria baiana, com destaque para alguns segmentos que surgiram na década e mostram-se promissores (papel e celulose, mercado editorial e complexo coureiro-calçadista). O Comércio é analisado tanto na ótica do comércio exterior, que vem sendo estimulado nacionalmente, como no varejo em supermercados, que passou e vem passando por grande reestruturação. O Turismo baiano tem sido alvo de políticas específicas no estado da Bahia e seu desempenho na década é aqui analisado, trazendo-se à luz informações relevantes para políticas prospectivas. São também analisadas algumas questões de infra-estrutura em fornecimento e ação regulatória de energia elétrica, e a reforma do setor de telefonia fixa, segmentos fundamentais para a economia e que sofreram importantes transformações na década, sobretudo com os processos de privatização. Por fim, as possibilidades de mudanças no perfil da economia baiana são abordadas em termos da capacidade de financiamento – com indicadores financeiros regionais e municipais – e da descentralização espacial das atividades econômicas no estado.

# PANORAMA DA ECONOMIA BAIANA SOB A ÓTICA DO PIB – 1975/2000

*CESAR VAZ DE CARVALHO JUNIOR*[*]
*GUSTAVO CASSEB PESSOTI*[**]
*ÍTALO GUANAIS AGUIAR PEREIRA*[***]

Este artigo tem por objetivo central fazer uma análise e periodização da trajetória do PIB baiano ao longo dos anos de 1975 e 2000, com destaque para o período mais recente, que abrange parte da década de 90, tomando como base as contas regionais produzidas pela SEI em parceria com o IBGE.

A periodização partiu da observação empírica das taxas de crescimento e dos índices do Produto Interno Bruto baiano com base em 1975, o que levou à identificação de três períodos distintos: uma fase inicial de intenso crescimento; uma segunda, de crise total e recessão, e, finalmente, a terceira fase, quando a economia baiana volta a apresentar sinais de recuperação, ao longo da década de 90. Ainda nessa linha de pesquisa, é realizada uma primeira abordagem das tendências para a economia baiana no pós-2002.

Buscou-se ainda, tendo em vista o objetivo proposto, identificar os principais fatores que determinaram a trajetória de crescimento, estagnação e retração desse indicador do crescimento econômico.

## CONDICIONANTES DA ANÁLISE

A identificação e análise desses fatores, que, em parte, explicam a dinâmica da evolução da economia baiana, exigem que se leve em conta dois aspectos, sobre os quais se discorre a seguir.

1 - A situação político-administrativa do Estado da Bahia, a saber: um estado subnacional e periférico inserido em uma economia também periférica.

✓ Estado subnacional: é aqui entendido como aquele que não controla as variáveis e políticas macroeconômicas. Nesse caso, estamos diante de um poder político e administrativo não-independente/autônomo, que não formula e não define políticas macroeconômicas e, portanto, tem autonomia restrita e também restrito controle sobre os elementos determinantes da conjuntura econômica — taxa de juros, preços, taxa de câmbio, base monetária, nível de emprego etc. Sabe-se que a política macroeconômica é fundamental na determinação do crescimento da economia e, portanto, do ritmo da acumulação capitalista.

* Cesar Vaz de Carvalho Junior é Diretor Geral da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia - SEI e professor da FTE.

** Gustavo Casseb Pessoti é Gerente de Estudos Econômicos da SEI e especialista em Planejamento Regional pela UFBA. E-mail: gustavop@sei.ba.gov.br.

*** Ítalo Guanais Aguiar Pereira é técnico da SEI e especialista em População e Desenvolvimento Sustentável pelo United Nations Population Fund (UNFPA) e Universidade do Chile.

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

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

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

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

2 - A divisão regional do trabalho no Brasil e a forma de participação da economia do Estado da Bahia nesse processo, ou seja, a forma como os fluxos econômicos, que atuam nos seus limites geográficos, se articulam com o centro dinâmico do capitalismo brasileiro e com outros, no plano internacional.

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

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

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

2. Políticas macroeconômicas de longo prazo, fiscal, regional, tributária e de emprego e renda.

3. Processo de formação histórico, social e econômico.

4. Cenário internacional, ainda que de forma mais indireta.

5. Organização político-administrativa local, capacidade de investimento, de concessão de incentivos etc.

6. Condições naturais, ambientais e culturais.

7. Fatores estruturais da competitividade, que são, em boa medida, conseqüência imediata das políticas anteriormente citadas: nível educacional/ escolarização da população em idade ativa, infra-estrutura econômica — transportes, comunicação, energia etc.; infra-estrutura básica — esgoto, água, saúde etc.; controle ambiental; existência de centros de pesquisa, etc.

## ANTECEDENTES HISTÓRICOS

A industrialização brasileira, iniciada no final da década de 50 do século passado com a implementação da indústria pesada, gerou algumas distorções regionais e setoriais. O modelo então implantado — Substituição de Importações — e que vigorou até a década de 80, favoreceu principalmente os setores agregados ao complexo metal-mecânico da região Centro-Sul do Brasil.

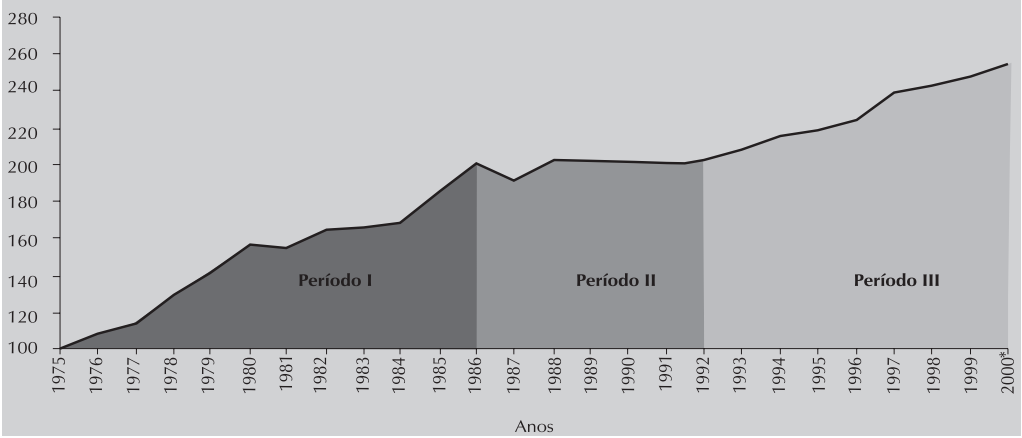
Na década de 70 houve um esforço de política econômica para integrar as regiões brasileiras mediante a formação de complexos industriais, especialmente de produtores de bens intermediários, na perspectiva de uma matriz produtiva brasileira articulada setorial e regionalmente. Nesse contexto, no Nordeste, ocorreu um avanço da indústria de bens intermediários em detrimento do segmento produtor de bens de consumo não-duráveis, tradicionalmente os de maior peso na indústria de transformação regional, sobretudo os setores alimentício e têxtil. Essa maior participação da indústria de bens intermediários se deve à montagem do Complexo Petroquímico de Camaçari, na Bahia, a que se associaram as políticas de industrialização regional e de substituição de importação de petroquímicos do II PND.

## PERIODIZAÇÃO DO PIB BAIANO A PARTIR DE 1975

A análise ora apresentada, da evolução numérica do PIB da Bahia, foi feita seguindo uma periodização específica, com base nas taxas de crescimento desse macro indicador. Os gráficos e as tabelas a seguir mostram, com clareza, que entre 1975 e 1986 o PIB baiano cresceu aceleradamente, seguindo-se uma fase de estagnação (1986-1992) e, logo depois, uma retomada do crescimento econômico (1992-2000). Por fim são abordadas as tendências para a economia baiana, levando-se em consideração os investimentos em curso nesse Estado.

***GRÁFICO 1***

***Taxa de crescimento acumulada do PIB***
***Bahia - 1975-2000***




*Fonte: SEI*
*(*)Dado sujeito a retificação*

***TABELA 1***

***Crescimento acumulado do PIB total e setorial, por período. Bahia***

**(Em %)**

| Período | Total | Industrial | Agropecuária |
|---|---|---|---|
| 1975/86 | 100,6 | 156,4 | 29,9 |
| 1986/92 | 0,9 | -7,1 | -5,3 |
| 1992/00 | 25,8 | 24,4 | 25,5 |
| 1975/00 | 154,5 | 196,5 | 54,3 |

*Fonte: SEI*

***TABELA 2***

***Crescimento médio anual do PIB total e setorial por período. Bahia***

**(Em %)**

| Período | Total | Industrial | Agropecuária |
|---|---|---|---|
| 1975/86 | 6,5 | 8,9 | 2,4 |
| 1986/92 | 0,1 | -1,2 | -0,9 |
| 1992/00 | 2,9 | 2,8 | 2,9 |
| 1975/00 | 3,8 | 4,4 | 1,8 |

*Fonte: SEI*

***TABELA 3***

***Crescimento acumulado do PIB total e setorial, por período. Bahia***

**(Em % )**

| Período | Total | Comércio | Comunicação |
|---|---|---|---|
| 1975/86 | 100,6 | 117,0 | 1383,0 |
| 1986/92 | 0,9 | 3,2 | 69,6 |
| 1992/00 | 25,8 | 23,4 | 189,1 |
| 1975/00 | 154,5 | 176,2 | 7173,8 |

*Fonte: SEI*

## Período I (1975 – 1986): Transformações estruturais e crescimento acelerado

O período que vai de 1975 até 1986 tem como característica principal a transformação estrutural do PIB da Bahia, que deixa de ter como carro- chefe a agropecuária, passando a ser impulsionado pela indústria. Crescimentos acelerados (em torno de 6,5% ao ano) foram a tônica dessa época, marcada pela expansão do segmento industrial baiano, que apresentou taxas de crescimento de aproximadamente 9%.

Esse processo teve origem em meados dos anos 50, embora, até o início dos anos 70, a estrutura produtiva da economia baiana ainda estivesse fundada no setor primário-exportador, que se complementava com a economia de subsistência praticada em quase todas as suas regiões. Durante décadas essa dinâmica foi comandada pelo *agrobusiness* do cacau, que era o principal produto agrícola estadual e o seu maior gerador de divisas.

Contudo, a renda gerada pela cacauicultura foi em parte alocada no próprio setor, aprofundando e mantendo a monocultura do cacau, sendo o restante canalizado para consumo ou investimentos fora do Estado, principalmente em imóveis. Esse setor, por sua vez, devido às suas características estruturais, era incapaz de irradiar seu dinamismo para a economia baiana como um todo. A partir dos anos 70, com o avanço da industrialização, essa estrutura produtiva começa a mudar e perde sua feição agroexportadora.

Alguns fatores, a seguir comentados, podem ser apontados como principais para o desenvolvimento desse processo. Em primeiro lugar, as políticas macroeconômicas adotadas no País a partir da década de 30, que alteraram profundamente a divisão nacional do trabalho no Brasil. O principal projeto era o de substituições de importações e é a partir da sua implantação, juntamente com a do projeto de descentralização da economia — promovido pelo Governo Federal e incentivado pelos estados periféricos, dentre eles a Bahia, para reduzir desequilíbrios regionais — que, finalmente, nos anos 70, a Bahia se insere na matriz industrial brasileira, com a chamada "especialização regional". Tal especialização levou o Estado a voltar-se para uma industrialização centrada no setor químico, especialmente na petroquímica, e na metalurgia.

Ainda no âmbito de medidas macroeconômicas, é importante salientar os incentivos fiscais e financeiros criados pelo Governo Federal para atrair investimentos para outras regiões brasileiras que não o Centro-Sul. Entre esses registra-se o sistema de incentivos fiscais 34/18/FINOR, que beneficiou o processo de reestruturação da dinâmica econômica da região Nordeste, observando-se que tais incentivos foram, em sua grande maioria, alocados no Estado da Bahia. Isso se deu pela proximidade em que a Bahia se encontrava do Centro–Sul, e pelo fato de a produção nacional não oferecer alguns insumos básicos demandados pela indústria de transformação do Sudeste. Entre os fatores sistêmicos da competitividade, a Bahia contava ainda com as vantagens de ser, à época, a maior produtora de petróleo do País e de já possuir uma refinaria, a Landulfo Alves.

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

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

***TABELA 4***

***Composição setorial do PIB. Bahia - 1960/1970/1980/1990/2000***

| Anos | Setores (%) | | |
|---|---|---|---|
| | Primário | Secundário | Terciário |
| 1960 | 40,0 | 12,0 | 48,0 |
| 1970 | 21,2 | 12,4 | 65,4 |
| 1980 | 16,4 | 31,6 | 52,0 |
| 1990 | 15,2 | 31,9 | 52,9 |
| 2000* | 10,0 | 41,3 | 48,7 |

*Fonte: SEI*
** Dados sujeitos a retificação*

Essas alterações estruturais na economia baiana incrementaram fortemente seu produto interno. Em termos de taxas de crescimento real do PIB, a Bahia supera o Nordeste e o Brasil ao longo da década de 70. No período entre 1975 e 1986, a indústria cresce acumuladamente 156,4%, a agricultura 30%, o comércio 117% e as comunicações 1.383%. Esse crescimento fez com que a economia baiana aumentasse sua participação na economia nacional — de menos de 4% em 1975 passa a 5,4% em 1985 — e contribuiu de forma positiva para a expansão do setor terciário da economia (em média 7,6% ao ano), particularmente na RMS.

É importante destacar que a consolidação da indústria de transformação no processo de desenvolvimento econômico estadual, na primeira metade da década de 80, ocorreu num período de grande recessão e crise da economia brasileira, da qual poucos estados lograram escapar. A Bahia, exatamente pelo avanço da sua indústria, estava entre estes últimos, ou seja, apresentou, malgrado a crise, crescimento do nível de atividade econômica.

Nos anos 80, inicia-se uma política de desvalorização cambial que torna caros os produtos importados. Esses fatores macroeconômicos fizeram com que aumentasse a demanda, por parte das indústrias instaladas no Centro-Sul, pelos petroquímicos produzidos na Bahia.

Apesar de a economia ter-se concentrado fortemente, principalmente na RMS, outras áreas do interior do Estado também apresentaram significativo crescimento

no final da década de 70. Entre os destaques tem-se: produção de feijão em bases capitalistas na região de Irecê; expansão do pólo cafeeiro na Chapada; extração de minérios em determinadas áreas do Estado (Caraíba Metais etc.); rápida ocupação do Vale do Iuiú (pecuária e algodão) e desenvolvimento de regiões como o Extremo-Sul , com a extração de madeira.

## Período 2 – 1986 a 1992: Inflexão e crise

A partir da segunda metade dos anos 80, o vigoroso crescimento ocorrido entre 1975 a 1985 sofre um forte processo de inflexão. Entre 1986 e 1992, o ritmo de crescimento do PIB cai de 6,5% ao ano para aproximadamente 0,1%.

Em dez anos, ou seja, de 1975 a 1986, o PIB baiano, sob o efeito do Pólo Petroquímico de Camaçari, cresceu 101% acumuladamente. Entretanto, no período subsequente, entre 1986 e 1992, o crescimento acumulado foi de apenas 0,9%. Em que pese a diferença quantitativa dos anos entre os dois períodos, essa comparação tem como único objetivo salientar que entre 1986 e 1992 a economia baiana praticamente se estagnou.

O Gráfico 2, a seguir, evidencia claramente o que aqui se diz. Entre 1986 e 1992, o cenário apresentado foi de recessão, com variação negativa do nível de atividade nos três últimos anos desse período.

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

✓ a crise da economia nacional nos anos 80 (a chamada Década Perdida), capitaneada pela crise fiscal e financeira do Estado brasileiro, levou à falência o modelo anterior, no qual o Estado era o motor da acumulação capitalista e sob o qual se pautou o crescimento da economia baiana entre 1975 e 1986. O endividamento interno e externo do Estado inviabilizou os investimentos projetados e a manutenção da acumulação capitalista, na forma até então vigente;

✓ a queda no ritmo de crescimento da economia ocasionou altas taxas de inflação, índices crescentes de desemprego e elevação das taxas de juros, o que desencadeou a chamada "ciranda" financeira e teve, portanto, efeitos negativos diretos na demanda agregada da economia brasileira, principalmente no consumo das famílias e nos gastos do Governo;

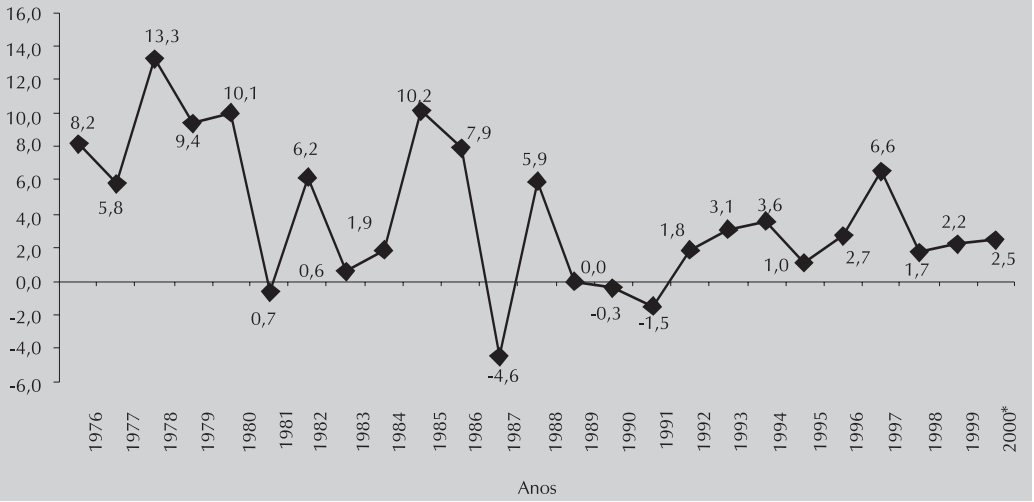
✓ deu-se um redirecionamento da economia brasileira para o mercado externo: incentivaram-se assim as exportações, que geravam divisas, garantiam o fechamento do Balanço de Pagamentos e mantinham o nível da atividade econômica.

Os efeitos dessa crise para o Estado da Bahia foram altamente negativos, podendo-se destacar alguns deles como os mais graves, como se pode verificar a seguir:

✓ foram paralisados os investimentos previstos para o Pólo de Camaçari e, assim, não foram geradas cadeias produtivas. Dessa forma, a economia baiana permaneceu apenas como produtora de bens intermediários e o complexo petroquímico não recebeu novos investimentos.

***GRÁFICO 2***

***Evolução do Produto Interno Bruto***
***Bahia - 1976-2000***




*Fonte: SEI*
** Dado sujeito a retificação*

✓ diminuiu o ritmo de crescimento da produção da indústria química baiana, tendo esse segmento, nos anos de 1988, 1990 e 1991, apresentado taxas negativas, de 3,6%, 6,8% e 7,6%, respectivamente. Pelo elevado peso que a indústria química tem na estrutura do segmento industrial baiano, os reflexos negativos sobre o PIB eram inevitáveis;

✓ foi gerada, com a paralisação do processo de investimentos, uma economia duplamente concentrada na formação do PIB: na agricultura, o cacau, em crise, continuava ser o principal produto de exportação. Na indústria, deu-se uma elevada concentração em torno do gênero químico. Em termos macroeconômicos, a geração espacial da renda concentrou-se na RMS e no litoral, principalmente na área de influência dos Municípios de Ilhéus e Itabuna.

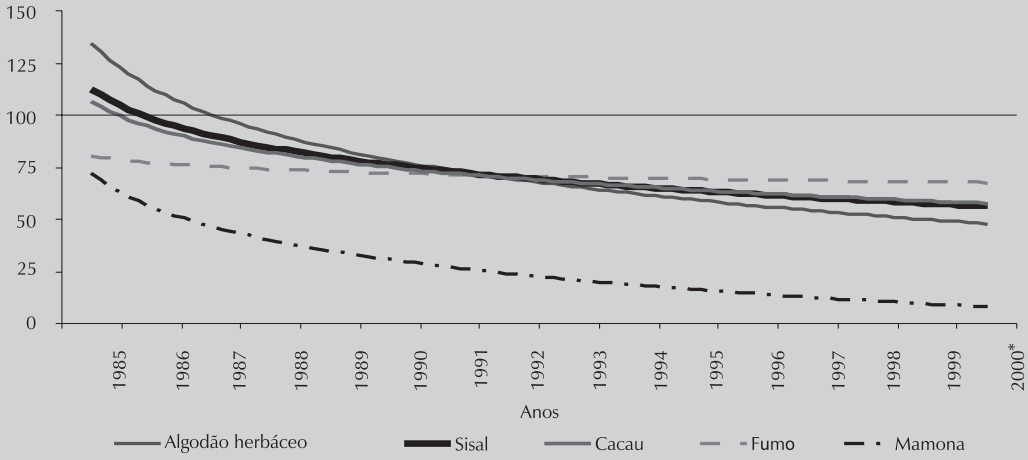
✓ cresceu a taxa de desemprego na RMS, conseqüência da forte migração — em parte derivada do fato de a Bahia possuir uma população rural muito grande (ainda hoje a maior do País, e vivendo de forma precária no semi-árido) — para essa região, atraída pelo Pólo. Esse processo fez de Salvador a terceira mais populosa cidade do País, com a maior taxa de desemprego dentre as cidades estudadas pelos institutos de pesquisas brasileiros.

✓ finalmente, identifica-se um último efeito, que se manifestou em meados dos anos 80, decorrente da reestruturação produtiva mundial: a crise nos produtos tradicionais de exportação da agricultura baiana. A partir desse período, registraram-se sucessivas quedas nos preços internacionais dessas *commodities*, resultantes do crescimento da sua oferta mundial, com a entrada, no mercado, de novos países produtores, com menores custos médios e maiores rendimentos por hectare. Dentre os produtos baianos cujos preços caíram, citam-se: o cacau, que também foi atingido pela grave doença conhecida como "vassoura de bruxa", e a mamona, o sisal, o fumo, o café e o algodão. O forte declínio do cacau, principal atividade agrícola do Estado na segunda metade dos anos 80,

ocorre sem que outra lavoura a substitua de imediato. O Gráfico 3, a seguir, ilustra bem o que aqui se afirma.

***GRÁFICO 3***

***Linhas de tendências das culturas tradicionais****
***Bahia - 1985-2000***




*Fonte: SEI*
** Com Base no Valor Bruto da Produção*

Assiste-se assim a uma total desestruturação do Estado da Bahia: suas finanças desorganizam-se; seu patrimônio público — estradas, escolas, hospitais etc. — passa por um processo de desgaste; seu funcionalismo tem grandes perdas em termos reais.

Os fatores sistêmicos da competitividade baiana seguem na mesma direção da situação financeira do setor público, acima mencionada. A educação não apresenta grandes avanços, a concentração da renda aumenta, as estradas pioram de situação, o crescimento dos setores serviços e comunicações é lento etc.

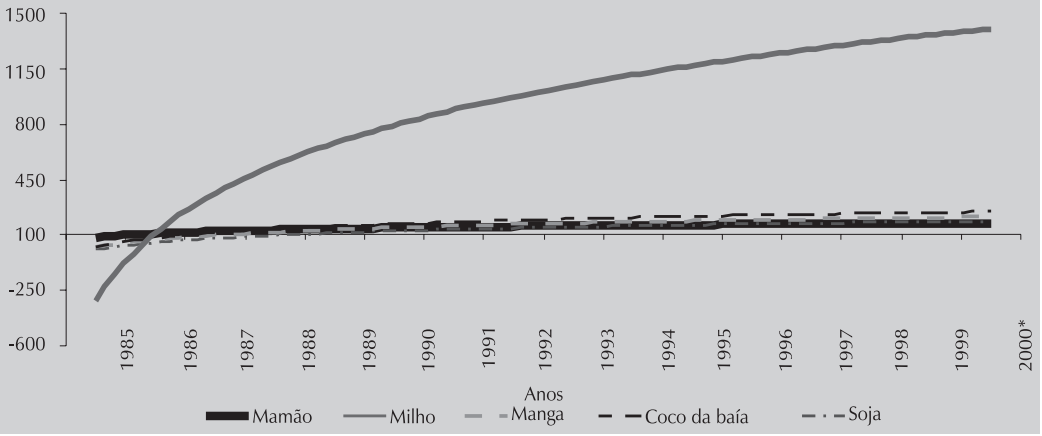
Apesar da crise nos dois principais setores da economia baiana (a agricultura tradicional e a petroquímica emergente), a política de redirecionamento da economia brasileira para o setor externo traz novos vetores de crescimento econômico para o Estado e dá início a um processo de diversificação agrícola e interiorização da produção. Além disso, a petroquímica, graças à política de desvalorização cambial adotada pelo Governo Federal, conseguiu colocar no mercado externo parte da sua produção, diminuindo, dessa forma, os efeitos da queda das vendas para o mercado interno.

Assim, esse período, apesar de se caracterizar como uma fase recessiva, é também aquele em que se verifica uma diversificação e interiorização da sua dinâmica, a saber: ocupação dos cerrados com a produção de grãos, tendo na soja seu carro-chefe; desenvolvimento de projetos de irrigação, principalmente na Região de Juazeiro, com a produção de frutas para exportação e o cultivo de hortifruti — laranja no Litoral Norte, especiarias no Recôncavo Sul; afirmação do papel e celulose no Extremo-Sul; florescimento do turismo, na faixa litorânea, com destaque para a região de Porto Seguro e o Litoral Norte; surgimento de novos

empreendimentos do Complexo Agroindustrial, dinamizando e modernizando a produção agropecuária, dentre outros setores e processos com menor relevância. É importante salientar que esse processo só começaria a ter impacto sobre o PIB a partir dos anos 90.

***GRÁFICO 4***

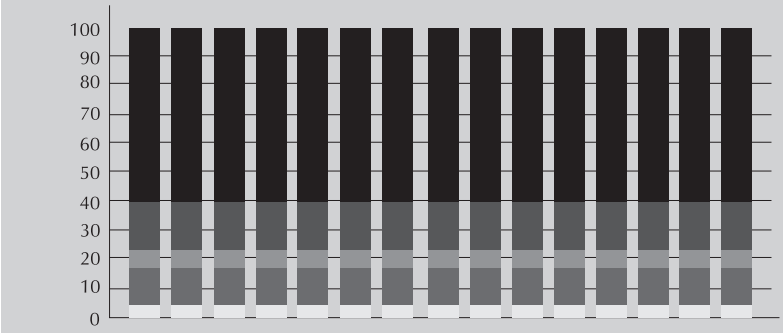
***Linhas de tendências das principais culturas em ascensão* Bahia - 1985-2000***




*Fonte: SEI*
** Com Base no Valor Bruto da Produção*

***GRÁFICO 5***

***Participação das grandes regiões no Produto Interno Bruto do Brasil a preço de mercado corrente - 1985-1999***




| | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Sudeste | 60,15 | 58,55 | 60,18 | 60,31 | 59,36 | 58,83 | 58,71 | 58,79 | 57,73 | 57,28 | 58,71 | 58,08 | 58,56 | 58,15 | 58,25 |
| Sul | 17,10 | 17,62 | 17,34 | 17,51 | 18,64 | 18,21 | 17,11 | 18,30 | 18,42 | 18,68 | 17,89 | 18,03 | 17,68 | 17,48 | 17,75 |
| Centro-Oeste | 4,81 | 5,38 | 4,95 | 5,00 | 4,77 | 5,16 | 6,10 | 5,67 | 5,79 | 6,12 | 5,98 | 6,08 | 6,25 | 6,84 | 6,44 |
| Nordeste | 14,10 | 14,07 | 13,13 | 12,83 | 12,30 | 12,86 | 13,37 | 12,92 | 12,82 | 12,83 | 12,78 | 13,17 | 13,09 | 13,05 | 13,11 |
| Norte | 3,84 | 4,38 | 4,40 | 4,35 | 4,93 | 4,94 | 4,71 | 4,32 | 5,24 | 5,09 | 4,64 | 4,64 | 4,42 | 4,48 | 4,45 |

*Fonte: IBGE*

Em conclusão, esse período, diferentemente do anterior, é marcado por uma redução da participação do PIB baiano no nacional, em conseqüência de ter-se tornado mais lento o ritmo de crescimento da economia baiana (no cotejo com o período anterior, 1975/1985) e de se terem expandido fortemente outras áreas no Brasil, como o Centro-Oeste, incentivadas pela produção pecuária e agroexportadora, principalmente de grãos.

## Período 3: Anos 90 — retomada do crescimento

Como dito anteriormente, a atual configuração socioeconômica da Bahia tem início a partir de meados da década de 70, com o fortalecimento do cinturão industrial da Região Metropolitana de Salvador (RMS), particularmente com a entrada em operação do Pólo Petroquímico.

Os anos de ouro da economia baiana estão situados no final da década de 70 e prosseguem até meados dos anos 80, momento em que a crise que vinha atingindo a economia brasileira começa a afetar o desempenho baiano: registram-se, entre o final dos anos 80 e o começo de 90, taxas de crescimento mais modestas. Apesar disso, a Bahia foi um dos estados de melhor desempenho econômico naquela que é considerada a "década perdida" da economia brasileira.

O período 3 — 1992/00 — tem algumas características marcantes, como:

✓ crescimento na média nacional;

✓ consolidação e ampliação da indústria montada no primeiro período, ou seja, petroquímica e metalurgia;

✓ consolidação de setores que se beneficiaram com a política nacional de incentivo às exportações e que tiveram vantagens comparativas no estado, a exemplo da silvicultura, da produção de papel e celulose, dos frutos e grãos;

✓ alcance, pela agricultura, de um novo patamar de produção, com base na política nacional de incentivo às exportações iniciada no segundo período;

✓ esgotamento dos produtos tradicionais, que chegam ao fundo do poço, e esboço de recuperação dos níveis de produção de outros, graças às políticas dos Governos Estadual e Federal;

✓ surgimento de novos setores industriais, notadamente de bens finais, portadores de mudanças futuras na estrutura do estado e promotores de sua inserção na divisão nacional do trabalho;

✓ arranque do turismo, que passa a operar em um patamar mais elevado, a partir de investimento do Governo Estadual e de programas nacionais com parceiros internacionais, a exemplo do PRODETUR.

O crescimento médio do PIB baiano correspondeu a 2,9% a.a. ou, em taxa acumulada, foi de 25,8%, no período de 1992 a 2000. Os setores agropecuário e industrial cresceram no mesmo patamar: 2,9% e 2,8% respectivamente. Outros segmentos, como o comércio e comunicação, foram de grande destaque nesse período, alcançando um crescimento acumulado de 23,4% e 189,1% respectivamente.

## NOVO CENÁRIO NACIONAL

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

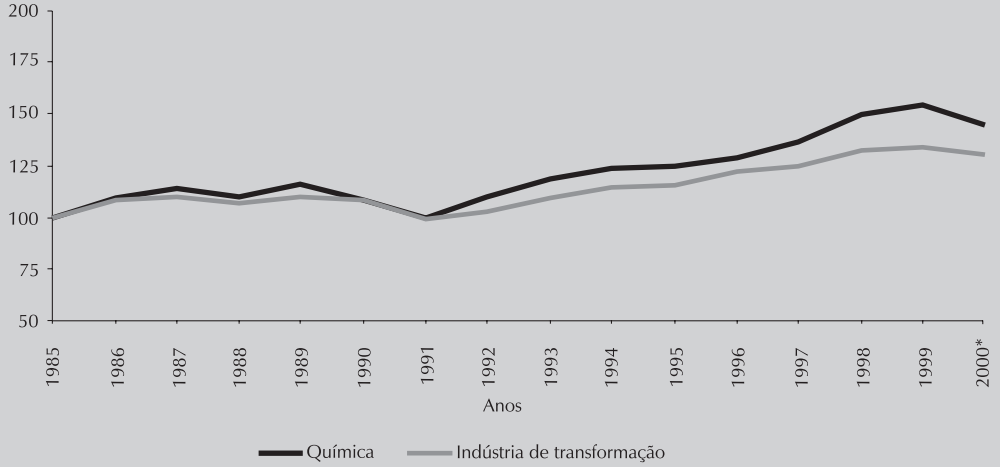
A seguir, discorre-se brevemente sobre os principais fatores dinamizadores da economia baiana nos anos 90.

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

Em segundo lugar, ocorre uma reestruturação dos principais setores do parque industrial baiano, que, como se sabe, é ainda pouco diversificado e concentra-se em setores internacionalmente competitivos: química e petroquímica, mineração e metalurgia, além de papel e celulose. A partir de 1994, além da celulose, a duplicação da RLAN e da Central de Matérias-Primas do Pólo Petroquímico de Camaçari fazem a produção voltar a crescer e, em conseqüência, cresce também o PIB estadual, como mostram os gráficos a seguir:

***GRÁFICO 6***

***Taxa de crescimento acumulada da indústria química e transformação***
***Bahia - 1985-2000***

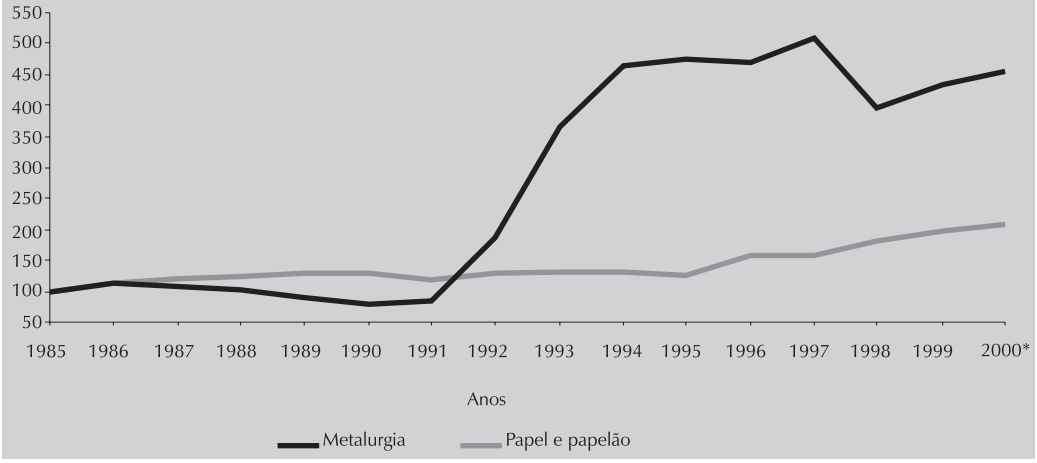



Fonte: SEI
* Dados sujeitos a retificação

Cabe também ressaltar o bom desempenho da indústria metalúrgica e a consolidação dos investimentos realizados na indústria de papel e celulose no Sul do Estado, que resultaram em elevados crescimentos desses segmentos no referido período, como mostra o Gráfico 7:

*GRÁFICO 7*

***Taxa de crescimento acumulada dos segmentos Industriais de maior ascensão na década de 90 Bahia - 1985-2000***




*Fonte: SEI*
** Dados sujeitos a retificação*

Um outro importante fator a ser destacado é que, somente em meados dos anos 90, o processo de diversificação da produção, ocorrido na agricultura baiana a partir de meados dos anos 80, como descrito anteriormente, começa a influenciar e determinar a formação do valor agregado agrícola e, consequentemente, do PIB baiano. Como mostra a Tabela 5, entre os anos de 1985 e 2000 dá-se uma profunda transformação na agricultura, com perda significativa da participação do cacau na formação do valor bruto da produção: contribuindo com 36% em 1985, em 2000 o cacau tem um peso de apenas 6% no VBP.

É ainda nesse período que a crise dos produtos agrícolas tradicionais, como o cacau, sisal, fumo, café, mamona, parece chegar ao fundo do poço, como pode ser observado no Gráfico 8.

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

A recente intensificação de indústria nacional dos setores produtores de bens de capital e metal-mecânico amplia os horizontes da economia baiana, uma vez que é fornecedora de bens intermediários para o complexo industrial do Sul/Sudeste. Dessa forma, há razões para esperar-se da mesma um desempenho bastante significativo.

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

*TABELA 5*

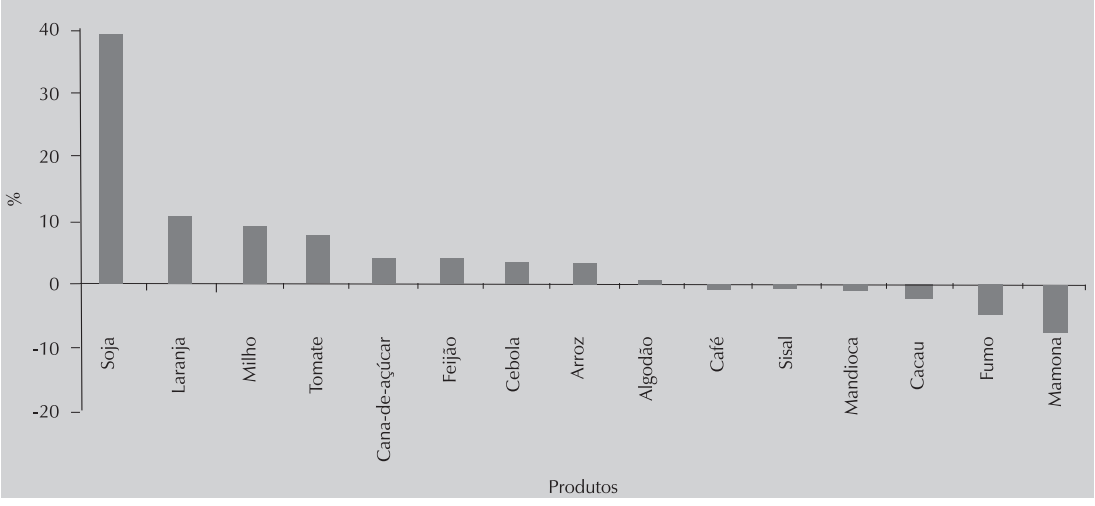
***Participação dos principais produtos agrícolas segundoo valor bruto da produção. Bahia - 1985-2000***

| Posição | 2000* | | 1985 | |
|---|---|---|---|---|
| | Produtos | % | Produtos | % |
| 1º | Mandioca | 16,2 | Cacau | 36,2 |
| 2º | Cana-de açúcar | 15,3 | Mandioca | 10,7 |
| 3º | Soja | 10,7 | Café | 9,2 |
| 4º | Feijão | 7,6 | Feijão | 7,1 |
| 5º | Café | 5,9 | Mamão | 4,4 |
| 6º | Milho | 5,9 | Algodão herbácio | 4,4 |
| 7º | Cacau | 5,9 | Cana-de-açúcar | 4,1 |
| 8º | Mamão | 4,2 | Soja | 3,3 |
| 9º | Coco da baía | 4,0 | Milho | 3,2 |
| 10º | Manga | 3,5 | Mamona | 2,9 |
| 11º | Banana | 2,7 | Banana | 2,4 |
| 12º | Algodão herbácio | 2,3 | Sisal | 2,3 |
| 13º | Laranja | 2,1 | Laranja | 2,1 |
| 14º | Maracujá | 2,0 | Tomate | 1,8 |
| 15º | Sisal | 1,8 | Coco da baía | 1,3 |
| 16º | Tomate | 1,5 | Arroz | 1,1 |
| 17º | Cebola | 1,1 | Fumo | 0,4 |
| 19º | Uva | 1,1 | Cebola | 0,4 |
| 20º | Mamona | 0,8 | Batata doce | 0,4 |
| | Dendê | 0,7 | Caju | 0,3 |
| | Subtotal | 95,2 | Subtotal | 98,1 |
| | Outros | 4,8 | Outros | 1,9 |
| | Total | 100,0 | Total | 100,0 |

*Fonte: SEI/IBGE*
** Dados sujeitos a retificação*

*GRÁFICO 8*

***Taxa de crescimento médio anual Bahia - 1980/1999***




Fonte: PAM/IBGE

*TABELA 6*

***Balança Comercial. Bahia - 1991-2000***

(em U$ Bilhões)

| Anos | Exportações | Importações | Saldos | Corr. de Com. |
|---|---|---|---|---|
| 1991 | 1,277 | 632 | 645 | 1,909 |
| 1992 | 1,491 | 534 | 957 | 2,025 |
| 1993 | 1,450 | 615 | 835 | 2,065 |
| 1994 | 1,721 | 753 | 968 | 2,474 |
| 1995 | 1,919 | 1,208 | 711 | 3,127 |
| 1996 | 1,846 | 1,343 | 503 | 3,189 |
| 1997 | 1868 | 1,590 | 278 | 3,458 |
| 1998 | 1,829 | 1,500 | 329 | 3,289 |
| 1999 | 1,581 | 1,467 | 114 | 3,048 |
| 2000 | 1,943 | 2,256 | -313 | 4,199 |

*Fonte: PROMO - Centro Internacional de Negócios da Bahia*

Tudo isso viabilizou múltiplos investimentos privados em novas áreas da atividade econômica, a exemplo dos segmentos industriais de bens de consumo populares, automobilístico, cerâmico e madeireiro/moveleiro, turismo etc. Esse movimento tem contribuído para a expansão e diversificação da economia, proporcionando uma maior integração industrial, com a abertura de novos horizontes que indicam um novo ciclo de crescimento.

Concluindo, é possível afirmar-se que, do ponto de vista da geração do PIB, esse período se constitui no momento histórico em que foram lançadas as bases para um novo ciclo de expansão do produto baiano e para que se reestruture a composição desse indicador, sobretudo no que concerne ao peso que aí têm a agropecuária e a indústria.

## TENDÊNCIAS

Os fatos verificados no último ano da década de 90 ficarão inscritos na história recente da economia baiana como precursores de mudanças futuras na estrutura produtiva do Estado, destacando-se a negociação bem-sucedida da instalação de uma unidade da montadora Ford e, no bojo do acordo automotivo, a previsão de que outras montadoras venham aqui se instalar. Como decorrência desse processo, torna-se concreta a possibilidade de instalação de unidades fabricantes de autopeças.

Se cadeias produtivas forem formadas com base nesses investimentos, poder-se-á assistir a um crescimento econômico distinto daquele ocorrido quando da implantação do Pólo Petroquímico nos anos 80. Espera-se um processo menos concentrado e, portanto, com impactos positivos sobre os níveis de emprego, renda e demanda, podendo assim vir a alterar-se significativamente o setor comércio e serviços da Região Metropolitana de Salvador (RMS).

Um outro aspecto que pode ser observado com a implementação da Ford é a mudança no perfil industrial da Bahia, que, atualmente, concentra mais de 50% da estrutura de sua indústria de transformação no segmento químico. A geração de valor agregado de uma indústria automobilística certamente implicará a diluição dessa estrutura, além de permitir à Bahia aumentar sua participação na geração do valor agregado total nacional. Espera-se, com o pleno funcionamento da Ford e das subsidiárias que seguramente migrarão para a Bahia, que aumente a relação PIB-BA/PIB-BR dos atuais 4,5% para aproximadamente 6%, a partir de 2003.

Além desse, outros importantes investimentos estão em curso, com destaque para os setores calçadista, papel e celulose, informática e agroindústria, principalmente no interior do Estado. Outro destaque fica por conta do incremento da produção química baiana, com a implantação da fábrica de fertilizantes e herbicidas da Monsanto na região de Camaçari. Tais investimentos, além do se constituírem em contínuo apoio à indústria de transformação, são fundamentais para a competitividade — inclusive internacional — do Estado.

É importante mencionar que, apesar de a Bahia possuir uma política industrial bastante ativa, criando vantagens comparativas locacionais, estruturais e econômicas como já mencionado, é limitada a sua participação no estabelecimento da política macroeconômica do Governo Central. A evolução do PIB na Bahia dependeu, depende e vai continuar a depender da situação prevalecente na conjuntura nacional, sendo esse indicador muito sensível às mudanças na política do Governo.

Em 2001 a economia baiana apresentou uma taxa de crescimento apenas satisfatória (aproximadamente 1,0%), pelas razões acima expostas, como reflexo de uma conjuntura bastante conflituosa. Crise de energia, desaceleração da economia norte-americana, crise na Argentina, ataques terroristas, desvalorização do Real marcaram negativamente esse período. Na Bahia houve ainda uma intensa seca, que atingiu praticamente todas as regiões do Nordeste e prejudicou sensivelmente o desempenho do setor agropecuário, não se podendo esquecer da posição de destaque que o mesmo tem na estrutura do PIB.

Nesse cenário, o governo brasileiro foi obrigado a agir, primeiro, para tentar separar as imagens do Brasil e da Argentina; em segundo lugar, para manter a meta inflacionária, grande âncora do Plano Real e condição obrigatória dos acordos de ajuda monetária com o FMI. Esses compromissos praticamente *congelaram* a ação da política macroeconômica brasileira em 2001.

Para tentar equilibrar a economia frente a tantos problemas, o Governo foi obrigado a manter elevadas as taxas de juros internas. Na macroeconomia básica, um aumento na taxa de juros, em que pese a diminuição da liquidez da economia com redução na inflação, tem como reflexo imediato uma retração nos investimentos produtivos, que, por sua vez, diminuem a demanda agregada e paralisam a atividade interna. Em um cenário como esse, diminui a procura pelo crédito e a inadimplência aumenta. Sofrem os impactos dessa situação o comércio, que depende muito dos financiamentos de médio e longo prazo; a

indústria, que é fomentada pelos investimentos produtivos e, que, praticamente, em sua totalidade, utiliza insumos importados (comprados em dólar); e outros setores, como os serviços, que, inevitavelmente, apresentaram diminuições nos indicadores de emprego e renda.

Finalmente — e esperando-se ter alcançado o objetivo proposto inicialmente, qual seja, mostrar os principais fatos que proporcionaram ou limitaram o crescimento econômico da Bahia entre 1975 e 2000 — poder-se-ia dizer que política industrial, inflexão e vantagens comparativas são as expressões que, respectivamente, melhor caracterizam cada um dos períodos aqui delimitados: 1975/1986, 1986/1992 e 1992/2000.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CENTRO INTERNACIONAL DE NEGÓCIOS DA BAHIA. - PROMO. Disponível em: <www.promoba.com.br>. Acesso em: 16 Jan. 2002.

CONTAS regionais do Brasil 1985-1997. *Contas Nacionais*, Rio de Janeiro: IBGE, 1999. v.3

CONTAS regionais do Brasil 1999. *Contas Nacionais*, Rio de Janeiro: IBGE, 2001. v.6

PESQUISA AGRÍCOLA MUNICIPAL - PAM. Rio de Janeiro: IBGE. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 12 Jan. 2002.

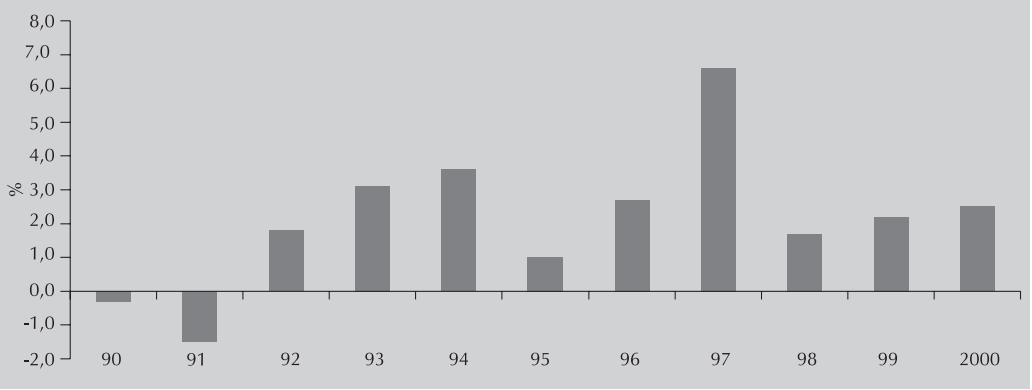
# AGRICULTURA NA DÉCADA DE 90
# PREÇOS, ÂNCORA VERDE E DESCAPITALIZAÇÃO

*EDMUNDO FIGUEIRÔA**
*MARGARIDA ANDRADE***

Do ponto de vista do comportamento dos preços, na década de 90 a economia brasileira passou por dois estágios bastante diferenciados. Depois de um período intermitente de inflação, que se estende até o primeiro semestre de 1994, implementa-se um plano de estabilização econômica — o Plano Real — que traz modificações substantivas no ritmo de evolução dos preços, reduzindo a inflação a níveis mínimos. Nessa década, a economia baiana apresenta visíveis oscilações em seu desempenho, espelhando taxas de crescimento real distintas em seus principais setores.

***GRÁFICO 1***

***Evolução do PIB***
***Bahia - 1990-2000***




*Fonte: SEI, 2002*

Excetuando-se pelos dois primeiros anos da década, o crescimento econômico do Estado foi contínuo no período, com a média anual e o resultado acumulado alcançando 2,0% a.a e 26%, respectivamente. Esse desempenho concorreu para uma evolução da renda per capita estadual da ordem de 10%.

Uma análise mais detalhada dos resultados, em termos de evolução física, permite não apenas identificar os segmentos que respondem por essa dinâmica estadual, como também avaliar o papel que cada um deles jogou nesse resultado.

Esse enfoque, entretanto, possibilitaria uma análise do desempenho real da economia, não levando em conta os efeitos do processo inflacionário que, entre 1990 e o primeiro semestre de 1994, atingiu níveis estratosféricos, sem dúvida influenciando decisões setoriais de investimento.

*Edmundo Figueirôa é economista da SEI, mestre em Administração Pública pela UFBA e professor da UCSal.
**Margarida Andrade é economista da SEI.

O presente artigo objetiva não apenas identificar possíveis sinais de retração da atividade produtiva no Estado, como também investigar a possibilidade de a agricultura ter transferido renda para setores melhor estruturados e com maior capacidade de se defender das elevações de custos, repassando as variações de preços da economia para o preço final dos seus produtos.

Como se tem conhecimento, oscilações bruscas de preços — especialmente na intensidade em que ocorreram no período analisado — provocam descontroles orçamentários, dificultando sobremodo o planejamento de longo prazo. Mas os problemas ocasionados pelo processo inflacionário têm maior alcance, atingindo setorialmente a estrutura dos agregados macroeconômicos, assim como as três funções clássicas da moeda — meio de troca, unidade de conta e reserva de valor.

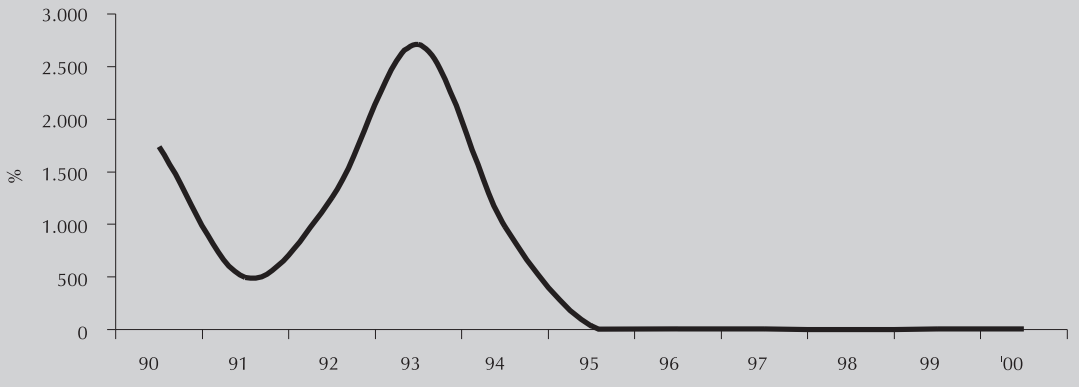
Os efeitos do Plano Real sobre a inflação são notórios, mas esse não foi o único programa de estabilização implementado no período. Nos primeiros anos da década de 90, outras intervenções visando ao mesmo objetivo foram realizadas — algumas vezes com sucesso — sem, contudo, produzir resultados que se mantivessem por longo período, e os seus impactos sobre os diversos setores econômicos foram de intensidades distintas.

Explicam essas diferenças, entre outros fatores, o grau de organização, integração e inserção das empresas e produtores do setor no mercado; a posição na cadeia produtiva e o perfil e a estrutura dos seus custos, assim como sua capacidade de acionar mecanismos de defesa, repassando custos via preço. Essa estratégia foi largamente utilizada, sobretudo por aqueles segmentos menos vulneráveis, contribuindo para alimentar a inflação.

Pelo que se vem observando, no período pós-Real os preços apresentam sutis oscilações e até mesmo relativa acomodação, comportamento que se diferencia substantivamente daquele de períodos anteriores, sobretudo do início da década passada, quando o ímpeto inflacionário levou o governo a adotar medidas drásticas, sem, contudo, atingir os objetivos almejados. Atualmente, embora ainda persistam problemas estruturais, o controle inflacionário vem-se centrando na busca de sintonia entre taxa de câmbio, taxa de juros e déficit público, equação de difícil ajuste e que, hoje, vem sendo aplicada num patamar inflacionário bem mais "civilizado".

***GRÁFICO 2***

***IPC/SEI - Acumulado no ano***
***Salvador - 1990-2000***




*Fonte: SEI, 2002*

Na roda viva inflacionária, alguns setores foram mais prejudicados, a exemplo da agricultura. A posição desse setor na cadeia produtiva e suas especificidades fizeram com que o mesmo repassasse as variações de preços que oneravam os seus custos de produção com velocidade e intensidade menores que as observadas em outros segmentos da economia, justificando o título de "âncora verde" que lhe foi dado na segunda metade da década passada.

Essa "referência honrosa", entretanto, veio apenas confirmar a descapitalização sistemática dos produtores rurais frente a outros setores, uma vez que a variação dos preços recebidos por esse setor na venda da produção — ditada pela oferta e procura e pelo segmento industrial — não acompanhava o ritmo de crescimento dos custos de produção, notadamente o dos insumos fornecidos pela indústria.

Essa relação de troca desfavorável aos produtores rurais pode ser constatada na leitura dos indicadores da Tabela 1, em que se evidenciam variações dos índices de preços recebidos pela indústria — venda da produção industrial — e variação de índices de preços pagos pela agricultura — compra de insumos fornecidos pela indústria — praticamente da mesma intensidade.

***TABELA 1***

***Variação anual de preços. Bahia - 1990-2000***

| Ano | Recebidos pela agricultura | Pagos pela agricultura | Recebidos pela Indústria |
|---|---|---|---|
| 1990 | 1.242,7 | 2.630,0 | 2.373,2 |
| 1991 | 451,9 | 442,2 | 411,7 |
| 1992 | 941,6 | 965,3 | 1.095,3 |
| 1993 | 2.121,2 | 1.786,9 | 2.034,5 |
| 1994 | 3.271,6 | 2.379,5 | 1.815,6 |
| 1995 | 30,1 | 60,9 | 49,9 |
| 1996 | 2,4 | 12,1 | 19,9 |
| 1997 | 1,6 | 9,9 | 8,2 |
| 1998 | -6,3 | 13,0 | 3,6 |
| 1999 | -3,1 | 8,5 | 22,4 |
| 2000 | -3,6 | 8,3 | 26,6 |

*Fonte: SEI/Contas Regionais*

Quando o foco é dirigido para as vendas da agricultura, é possível ver que a variação desses preços não acompanhou a velocidade de crescimento dos custos. Esse descompasso evidencia, em quase todo o período, a impossibilidade da agricultura repassar os seus custos de produção, gerando um processo de perda de renda e, portanto, de descapitalizaçao do setor. Agregue-se a esse problema o fato de a agricultura não se ter estruturado para absorver uma mudança tão rápida e substancial, que poderia ser amenizada se houvesse ganhos de produtividade.

Com base nos mesmos indicadores, procedeu-se a uma análise das *commodities*, com ênfase nos preços recebidos pelo segmento *vis à vis* o comportamento dos demais preços agrícolas. Por não serem determinados pela oferta e demanda interna, por definição os preços das *commodities* não sofreriam grande influência dos fatores internos, diferentemente do que ocorre com os demais produtos agrícolas.

Os indicadores da Tabela 2 mostram a influência das *commodities* na formação dos preços agrícolas internos — especialmente a partir da segunda metade da década —, atenuando a retração dos preços recebidos pelos agricultores.

***TABELA 2***

***Variação anual de preços. Bahia - 1990-2000***

| Ano | Recebidos apenas pelas commodities* | Recebidos pelaagricultura s/ commodities | Recebidos pelaagricultura c/ commodities |
|---|---|---|---|
| 1990 | 1.269,1 | 1.210,9 | 1.242,7 |
| 1991 | 620,9 | 381,4 | 451,9 |
| 1992 | 724,1 | 1.072,5 | 941,6 |
| 1993 | 1.841,5 | 2.263,5 | 2.121,2 |
| 1994 | 3.369,5 | 3.215,2 | 3.271,6 |
| 1995 | 16,8 | 35,2 | 30,1 |
| 1996 | 10,1 | 0,5 | 2,4 |
| 1997 | 32,7 | -7,7 | 1,6 |
| 1998 | -2,8 | -7,9 | -6,3 |
| 1999 | 8,9 | -8,1 | -3,1 |
| 2000 | 4,1 | -7,0 | -3,6 |

*Fonte: SEI - Contas Regionais*
** Foram consideradas: soja, cacau, mamona e café.*

A contenção e, mesmo, declínio dos preços agrícolas, e a abertura da economia foram importantes para conter o ímpeto inflacionário, a ponto de esse setor receber o título de âncora verde, como mencionado. Não surpreende, portanto, o fato de os preços agrícolas terem registrado a menor variação dentre os diversos segmentos que compõem o Índice de Preços ao Consumidor (IPC), o que reflete o sacrifício imposto aos produtores rurais, que se viram compelidos a manter aviltado o seu preço de venda e a absorver os elevados custos de produção. Os reflexos desse comportamento são sentidos sobretudo na composição da Cesta Básica, em que os produtos agrícolas são predominantes.

Da leitura dos indicadores da Tabela 3, pode-se concluir que o crescimento dos preços agrícolas em ritmo mais brando foi fundamental para que a variação dos preços da cesta básica se mantivesse aquém do IPC médio.

*TABELA 3*

***Variação anual de preços. Bahia - 1990-2000***

| Ano | Cesta Básica | IPC Salvador |
|---|---|---|
| 1990 | 2.666,8 | 3.225,9 |
| 1991 | 355,2 | 443,2 |
| 1992 | 962,3 | 1.025,3 |
| 1993 | 2.231,0 | 2.143,2 |
| 1994 | 2.665,1 | 2.262,6 |
| 1995 | 58,4 | 69,7 |
| 1996 | 1,6 | 18,1 |
| 1997 | -2,0 | 6,8 |
| 1998 | 2,8 | 3,1 |
| 1999 | 3,7 | 4,3 |
| 2000 | 5,4 | 8,0 |

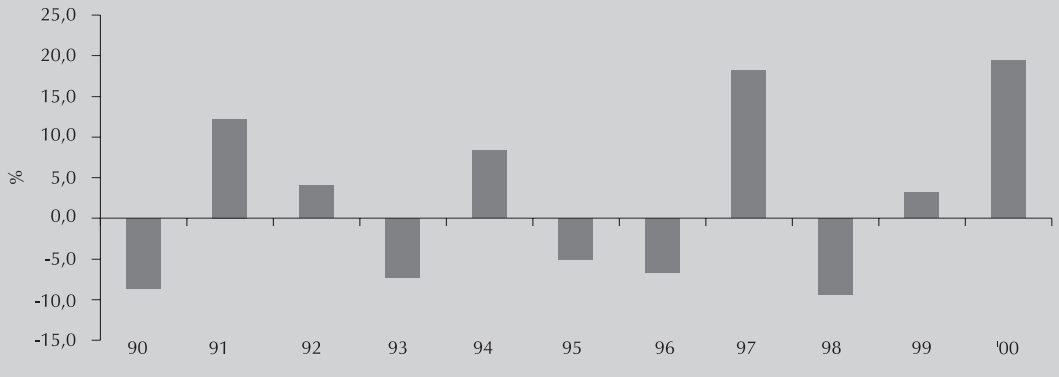
*Fonte: SEI / Contas Regionais e IPC*

## O DESEMPENHO PRODUTIVO

Ao longo da década de 90, o ritmo de crescimento da agricultura baiana se manteve oscilante, movimento típico de um setor que ainda se mostra extremamente dependente de condições climáticas favoráveis, conforme ilustra o Gráfico 3.

*GRÁFICO 3*

***Evolução do valor agregado da agricultura***
***Bahia - 1990-2000***




*Fonte: SEI, 2002*

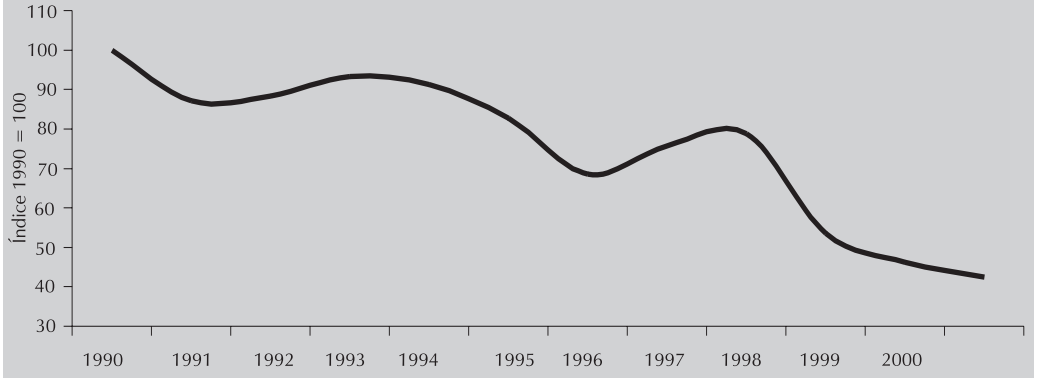
Fenômenos climáticos adversos, a exemplo da seca que persiste no Nordeste, impedem o crescimento sistemático e continuado do setor. Por outro lado, por não se desenvolver com base em tecnologias avançadas e haver sofrido um intenso processo de descapitalização, a atividade agrícola mostra-se pouco resistente à ação de fatores adversos, que vão desde as intempéries climáticas à escassez de recursos financeiros.

Ao longo da década de 90, o *agro* baiano manteve sua participação média no PIB estadual oscilando em torno de 12%, resultado bastante inferior aos índices registrados na segunda metade dos anos 80, quando esse setor chegou a contribuir com quase 19% para o Agregado Estadual. Essa performance da agricultura, em um período em que se destacava a evolução do segmento petroquímico, resultou do bom desempenho da lavoura cacaueira, refletindo, entre outros fatores, os preços favoráveis vigentes no mercado internacional. Ademais, o cacau não sofria a forte concorrência de outros países produtores, à diferença do que vem ocorrendo em anos mais recentes, e àquela época figurava como o mais importante produto da pauta de exportação agrícola do Estado.

O declínio da produção cacaueira começou a manifestar-se ao longo de 1988, período em que o setor agrícola ainda se destacava na estrutura produtiva baiana. Foi nessa época que surgiu, no sul do Estado, a vassoura-de-bruxa, provocando efeitos devastadores não apenas sobre os cacauais como também sobre toda a economia regional, empobrecendo paulatinamente uma região altamente produtiva, com terras férteis e recursos humanos com perfil adequado para atender às necessidades desse cultivo.

***GRÁFICO 4***

***Evolução da produção de cacau***
***Bahia - 1990-2000***




*Fonte: SEI, 2002*

Outro ponto a considerar, e que não diz respeito aos problemas fitossanitários anteriormente mencionados, relaciona-se ao elevado nível de estoques mundiais do produto, especialmente pela importante participação dos principais produtores — Gana, Costa do Marfim e Indonésia. Essa superoferta tem provocado drásticas oscilações dos preços do cacau no mercado internacional, prejudicando duplamente os produtores baianos. Vale salientar que o produto já alcançou US$3.633,0 p/tonelada entre 1976 e 1977. A Tabela 4 ilustra sua situação na década de 90.

O impacto da vassoura de bruxa na Região Cacaueira, assim como a conjuntura adversa no mercado internacional, modificaram substancialmente a hegemonia do cacau na pauta de exportação baiana, atingindo, em cadeia, outros setores, a exemplo do comércio regional, em que o desemprego produziu um gigantesco

contingente de trabalhadores sem renda. Do mesmo modo, com a escassez de matéria-prima para beneficiamento, a indústria regional que absorvia essa produção retraiu-se sensivelmente.

***TABELA 4***

***Preços Internacionais do Cacau***

| Ano Agrícola | Preços Internacionais (US$)/tonelada |
|---|---|
| 1990/91 | 1.193,00 |
| 1991/92 | 1.166,00 |
| 1992/93 | 1.051,00 |
| 1993/94 | 1.370,00 |
| 1994/95 | 1.440,00 |
| 1995/96 | 1.438,00 |
| 1996/97 | 1.556,00 |
| 1997/98 | 1.711,00 |
| 1998/99 | 1.298,00 |
| 1999/00 | 919,00 |
| 2000/01 | 955,00 |

*Fonte: ICCO/CEPLAC*

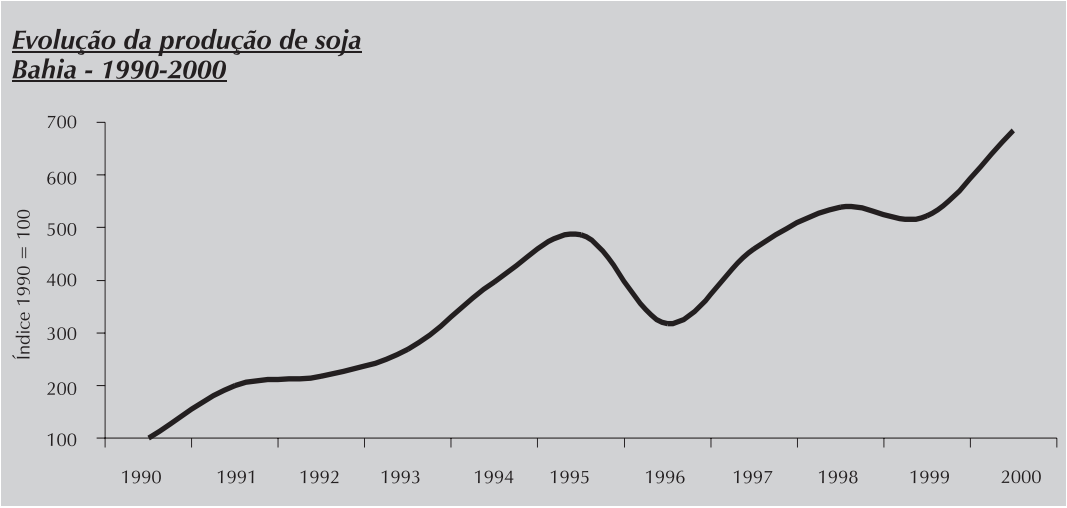
Mas os reflexos da crise na lavoura cacaueira não se limitaram a esses setores, influenciando toda a cadeia produtiva, a exemplo dos segmentos de fertilizantes e de defensivos e correlatos, que reduziram significativamente o volume de produção comercializado.

Entretanto, em que pese a decadência da cultura que já foi o carro-chefe da agricultura baiana, o setor agrícola, nos anos 90, vem recebendo novo impulso dos seus segmentos mais modernos e, portanto, mais tecnificados — a exemplo da soja, cultivada na Região Oeste, e da fruticultura irrigada, no Vale do São Francisco. Os excelentes desempenhos desses cultivos têm amenizado a retração das taxas de crescimento das lavouras tradicionais, sem, contudo, sustentar crescimento contínuo e taxas desejáveis para o conjunto da agricultura.

A região Oeste do Estado é um grande celeiro para a produção de grãos, especialmente a soja. Na década, o produto apresentou acréscimo de área plantada (da ordem de 74,5%) e do rendimento médio, atualmente alcançando cerca de 2,4t/ha. Vale ressaltar que essa produtividade acompanha a média nacional, refletindo a incorporação de novas técnicas no sistema de produção ora utilizado.

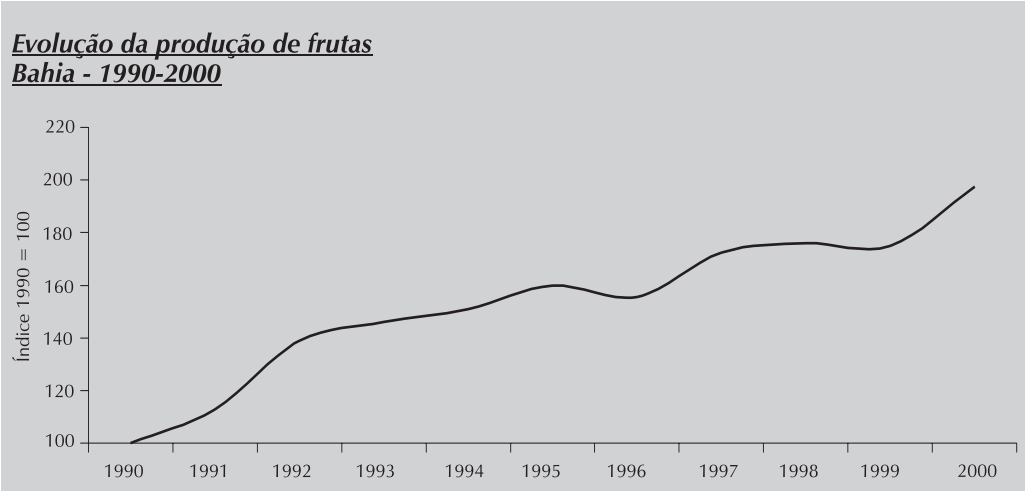
Por outro lado, a vocação e a especialização do Vale do São Francisco na área de fruticultura em muito têm contribuído para a diversificação da agricultura baiana, tornando-a menos dependente dos cultivos tradicionais. Ressalte-se que a introdução de processos produtivos tecnicamente mais avançados — especialmente o uso da irrigação — torna a agricultura menos sujeita a fatores climáticos, propiciando-lhe ganhos de produtividade.

*GRÁFICO 5*




*Fonte: SEI, 2002*

*GRÁFICO 6*




*Fonte: SEI, 2002*

## O LEGADO DA DÉCADA

Como pôde ser visto, as dificuldades que enfrentou a agricultura baiana não se limitaram a fenômenos climáticos e fitossanitários adversos. A implementação de diversos planos de combate à inflação, sobretudo no início da década de 90, acabou reduzindo a níveis críticos a já insuficiente oferta do crédito agrícola, sobretudo nas áreas de custeio agrícola e comercialização. Congelaram-se preços mínimos e confiscaram-se ativos monetários, reduzindo-se os recursos em mão dos compradores e produtores e, portanto, a demanda por produtos agrícolas.

O clima de ameaça de hiperinflação perdurou durante os quatro primeiros anos da década, quando um novo plano (o Real) foi implementado, gerando expectativas positivas em termos de estabilidade de preços.

Sem a forte "cortina de fumaça" que era provocada pela elevada inflação, o produtor pôde visualizar mais claramente a estrutura dos seus custos, que

também se ajustavam ao realinhamento de preços da economia. Esse fato, contudo, não impediu que a relação de trocas continuasse desfavorável ao produtor, revelando a fragilidade da agricultura baiana.

Como se pôde ver, foi intenso o esforço que fez a atividade agrícola para vencer as dificuldades que lhe foram impostas para que a meta de crescimento contínuo e equilibrado da economia fosse atingida. Do ponto de vista do movimento dos seus preços e da renda auferida, o título de âncora verde se adequou perfeitamente ao setor.

# DETERMINANTES DA DINÂMICA E NÍVEL DA OCUPAÇÃO DA MÃO-DE-OBRA RURAL NA BAHIA DOS ANOS 90

*ARNO PAULO SCHMITZ **
*PATRÍCIA DA SILVA CERQUEIRA***

A ocupação da mão-de-obra no meio rural brasileiro vem apresentando grandes mudanças, compondo o chamado "novo rural".[1] De forma generalizada, observa-se uma tendência de crescimento significativo das atividades rurais não-agrícolas e, simultaneamente, uma queda no total de ocupações na agricultura. Para entender essa dinâmica, é necessário observar os determinantes estruturais e conjunturais da atividade agrícola que norteiam a demanda por mão-de-obra e, conseqüentemente, impulsionam as atividades rurais não-agrícolas.

Dentre os determinantes estruturais destacam-se a queda do rendimento médio dos agricultores, causada principalmente pelas constantes reduções dos preços internacionais das principais *commodities* agrícolas (em virtude de excessos de oferta) e pela ausência de uma política agrícola nacional que valorize o setor, além do avanço tecnológico e organizacional que tem reduzido a demanda de mão-de-obra de muitos cultivos. Contudo, a urbanização crescente do meio rural e as novas demandas e atividades agropecuárias promovem novas formas de ocupação. Podem-se ainda salientar as barreiras tarifárias e não-tarifárias e os subsídios que a quase totalidade dos países concede, moldando o protecionismo aos seus setores agrícolas.

Em relação aos determinantes conjunturais, destacam-se os fatores climáticos que podem resultar em choques de oferta (excesso) ou escassez de produtos agrícolas nos mercados interno e externo, afetando os preços; as variações no consumo nacional e internacional, bem como novos contratos de exportação; o financiamento da atividade produtiva e a decisão de investimento, sobretudo de empresas que exploram a atividade agrícola.

Em conseqüência das diferenças regionais, particularmente no que diz respeito ao desenvolvimento do espaço rural, esses determinantes, apesar de influenciarem a atividade agrícola em grande parte do Brasil, são mais facilmente percebidos em algumas regiões, enquanto que, em outras, não são sequer conhecidos (principalmente onde é realizada a produção de subsistência). Ademais, existem importantes fatores endógenos que, em virtude de não serem observados em todas as localidades, influenciam fortemente a nova dinâmica da ocupação da mão-de-obra agrícola na região. Com respeito especificamente à Bahia, Couto Filho (1999) destaca a falta de competitividade dos estabelecimentos agrícolas como um dos principais fatores que induzem o

*Arno Paulo Schmitz é economista e pesquisador da SEI, arno.schmitz@uol.com.br.

**Patrícia da Silva Cerqueira é economista, pesquisadora da SEI e mestranda em Análise Regional pela Unifacs.

crescimento das ocupações em atividades rurais não-agrícolas. Acredita-se ainda que na Bahia um outro determinante estrutural da atividade agrícola deva ser analisado com profundidade: a decadência de produtos tradicionais, aliada ao surgimento de "novas" culturas que demandam menos mão-de-obra.

Pretende-se, portanto, mostrar neste *paper* a flutuação da demanda por mão-de-obra agrícola na Bahia nos anos 90, considerando a existência de determinantes estruturais e conjunturais que norteiam essa flutuação. Para tanto, dividiu-se a análise em três seções. Na primeira, apresentam-se os determinantes estruturais, ou seja, aqueles encontrados em boa parte do território nacional. Posteriormente, são abordados os determinantes conjunturais, oriundos da dinâmica econômica mundial ou baiana, que, responsáveis pelas oscilações de preços, influenciam a produção. Por fim, apresentam-se as conclusões e tendências da ocupação da mão-de-obra agrícola na Bahia, resultado da análise dos fatores abordados.

## DETERMINANTES ESTRUTURAIS

A agricultura brasileira vem sendo submetida a um processo intensivo de modernização e industrialização, sobretudo a partir do início dos anos 70. Esse processo influencia a distribuição das terras destinadas ao cultivo, os ganhos de produtividade em grande parte das culturas e, ainda, os sistemas agrários utilizados.

O elemento central desse modelo moderno-industrial é a mecanização, uma vez que sua utilização em maior escala eleva o rendimento físico, reduz a remuneração em virtude da queda dos preços e emprega menores quantidades de mão-de-obra (para executar as mesmas tarefas), suscitando uma nova divisão do trabalho. Nessa divisão, o tempo disponível desempenha um papel fundamental na ocupação da mão-de-obra familiar rural, transitando para ser não exclusivamente agrícola. Nessas condições, cresce o mercado interno, culminando com a internalização da indústria de insumos. O financiamento e o custeio da produção incentivaram a utilização de equipamentos e insumos modernos — o "pacote tecnológico" constituído pela revolução verde. A modernização agrícola está continuamente avançando, substituindo culturas tradicionais pelas "novas" *commodities* e utilizando as novas técnicas de cultivo e a biotecnologia, apesar das restrições do mercado, particularmente em relação aos organismos geneticamente modificados.

Contudo, além das possíveis influências que os mercados vêm exercendo nas variações dos preços e, dessa forma, nas quantidades negociadas no mercado nacional e internacional, verificam-se também modificações nas relações econômicas internas e externas às unidades produtivas, principalmente na agricultura familiar. Essa dinâmica, quando relacionada à ocupação da mão-de-obra, origina o que é denominado contemporaneamente de "pluriatividade" e, no limite, a ocupação exclusivamente não-agrícola de indivíduos pertencentes a "famílias rurais, os quais buscam reforçar o orçamento".

O resultado da combinação de ocupações dos integrantes da organização familiar, tanto em atividades agrícolas quanto nas não-agrícolas, é a pluriatividade. Emerge assim um novo tipo de trabalho em tempo parcial, conhecido na literatura como *part-time farmer*, que se configura na disponibilidade da força de trabalho dos indivíduos integrantes das famílias, no estabelecimento agrícola e fora dele, para outras atividades. Conforme Graziano (1997, p.5), "... o *part-time* não é mais um fazendeiro especializado, mas um trabalhador autônomo que combina diversas formas de ocupação (assalariadas ou não). Essa é a sua característica nova: uma produtividade que combina atividades agrícolas e não-agrícolas". O agricultor em tempo parcial ocupa-se também em obter renda por outros meios, seja com seu trabalho na lavoura seja com outras atividades, explicita Graziano (op. cit.).

A adoção do modelo produtivista provoca transformações e tem impactos diferenciados, quanto a sua intensidade nas mais diversas localidades do País. Na Bahia, o comportamento não é diferente. Para Couto Filho (1999), as modificações emergentes na composição da renda e ocupações das famílias residentes em estabelecimentos agrícolas, bem como a presença da pluriatividade crescente, resultam muitas vezes da conjugação de uma estratégia de sobrevivência.

O cultivo com uso intensivo de produtos industrializados (fertilizantes e defensivos) e a mecanização provocam várias modificações no *management* das atividades agrícolas. Além da diminuição do número de pessoas necessárias para a produção, como já visto, alteram-se, concomitantemente, as técnicas de plantio, o *mix* de culturas, a criação de animais, o beneficiamento de produtos e a administração das diversas atividades no interior da unidade produtiva.

Da população que reside em regiões agrícolas na Bahia,[2] grande parte permanece nessas localidades. Isso se deve principalmente à disposição da estrutura agrária do Estado, em que coexistem latifúndios e grande número de minifúndios, a exemplo do restante do nordeste brasileiro.[3] A forte identificação do homem com o cultivo da terra e o trabalho em tempo parcial também reforçam a permanência nos locais de origem, dinâmica que pode ser observada na Tabela 1. A relação pessoal ocupado por hectare em áreas menores é maior do que a observada em áreas maiores — o que explica a forte presença da agricultura familiar em minifúndios — muito embora tenha diminuído no período comparado (1985/1996), demonstrando sintomas do trabalho em tempo parcial, a busca por outras atividades para recomposição da renda e os efeitos da mecanização da agricultura decorrentes do desemprego tecnológico, conforme abordado por Carvalho Júnior *et al* (1999).

As pequenas propriedades são cultivadas, quase que na sua totalidade, pelos próprios proprietários e suas famílias, embora muitos dos membros dessas famílias estejam disponíveis para procurar outras ocupações em regiões próximas ou, ainda, trabalhos esporádicos em localidades longínquas em determinadas épocas do ano (trabalhador volante). Dentre as fontes de renda das famílias, a renda previdenciária, advinda de aposentadorias e outros tipos de pensões, é considerada bastante significativa e inúmeras vezes constitui o "dinheiro certo" durante todos os meses do ano, garantindo a sobrevivência de famílias inteiras.

*TABELA 1*

***Pessoal ocupado por hectare e variação do pessoal ocupado, segundo os grupos de área total. Bahia - 1985-1996***

| Grupos de área | P.O. / ha | | Var. % P. O ./ha | Var. % P. O . |
|---|---|---|---|---|
| | 1985 | 1996 | 1985-96 | 1985-96 |
| Total | 0,096 | 0,084 | -12,2 | -21,7 |
| Menos de 10 | 0,976 | 0,918 | -5,9 | -10,4 |
| 10 a menos de 100 | 0,162 | 0,129 | -20,4 | -24,8 |
| 100 a menos de 1000 | 0,036 | 0,022 | -38,6 | -45,0 |
| 1000 a mais | 0,007 | 0,004 | -36,0 | -45,8 |

*Fonte: IBGE - Censos Agropecuários - 1985 e 1996*

Do conjunto dos principais instrumentos que reduzem a utilização de mão-de-obra direta na agricultura faz parte a inserção de novas tecnologias, a qual, de maneira bastante simplificada e limitada, pode ser medida pelo emprego de insumos básicos e pela ampla utilização de máquinas, do cultivo à colheita e beneficiamento do produto. Vários são os indicadores que demonstram a evolução do uso de técnicas modernas e, entre eles, encontra-se o uso de tratores, como pode-se observar na Tabela 2. Houve, principalmente nas pequenas propriedades (menos de 10 ha), um grande crescimento do seu emprego, o que revela um incremento razoável no grau de modernização da agricultura baiana.

*TABELA 2*

***Número de tratores segundo os grupos de área. Bahia - 1985/1996***

| Grupos de área (ha) | Número de tratores | | Var.% |
|---|---|---|---|
| | 1985 | 1996 | 96/85 |
| Menos de 10 | 520 | 2688 | 416,92 |
| 10 a menos de 100 | 4100 | 8421 | 105,39 |
| 100 a menos de 1000 | 7400 | 8969 | 21,20 |
| 1000 a mais | 3932 | 5363 | 36,39 |

*Fonte: IBGE*

Apesar do comportamento dessa variável, deve-se considerar que as diversas regiões do Estado exibem níveis distintos quanto ao grau de modernização da agricultura e, assim, vêm percorrendo caminhos bem diferentes umas das outras. Em estudo feito por Kageyama (1999) sobre a agricultura paulista, torna-se clara a distinção estrutural entre as mais diversas regiões, o que também se verifica na Bahia. De um lado, tem-se a atividade agrícola mais moderna com intenso uso de tecnologia, enquanto, simultaneamente, outras atividades fora do estabelecimento tornam-se necessárias para manter o patamar da renda familiar. Essas regiões modernas, as chamadas "Ilhas de Prosperidade", pertencem ao "novo mundo rural desenvolvido" (Couto Filho, 1999). Por outro lado, existem

regiões que não incorporaram altos níveis de tecnologia. A ausência de conexão com complexos agroindustriais, a falta de competitividade dos estabelecimentos e a redução nos preços agrícolas[4] são os principais fatores estimuladores desse "novo rural atrasado". Essas regiões são facilmente observadas no semi-árido baiano.

As origens do avanço das atividades fora do estabelecimento agrícola são diversas, porém as várias novas ocupações emergem com maior freqüência em sociedades mais desenvolvidas, como o trabalho em indústrias. Exemplos disso são as agroindústrias que procuram uma localização mais próxima da fonte de matéria-prima. Outro caso é o de empresas que, ao mesmo tempo que são atraídas pelas externalidades de algumas regiões, procuram se distanciar dos grandes centros urbanos, visando uma maior produtividade; menores salários e frágil sindicalização; freqüência menor de fiscalizações constantes e, até mesmo, melhor qualidade de vida para os funcionários, quando o fator de produção mão-de-obra é essencial no processo produtivo.

Outro aspecto é o avanço natural da urbanização. Esse processo cria a necessidade de uma série de serviços públicos e privados, cujo fornecimento implica verdadeiras políticas econômicas privadas ou institucionais[5] e resulta em uma crescente demanda por mão-de-obra (Couto et al., 1998; Schmitz e Couto, 2000), o que, por sua vez, provoca a valorização do espaço rural, a exploração de novos nichos de mercado e, conseqüentemente, a proliferação de ocupações agrícolas e não-agrícolas.

Paralelamente, "novas demandas" são feitas por diferentes setores da economia, originadas das modificações nos gostos e necessidades dos consumidores ou até mesmo das estruturas de mercados, capazes de gerar uma demanda específica por novos produtos e serviços. São exemplos de novas atividades dentro do espaço rural que, nos dias atuais, estão sendo desenvolvidas como meios de geração de renda: piscicultura, ranicultura, criação de aves raras, criação de animais raros para corte, floricultura, produtos orgânicos e diferenciados, fruticultura tropical para exportação, turismo rural, hotéis-fazenda e fazendas-hotel, complexos de criação de animais de grande porte (p. ex. cavalos de raça) e festas regionais.

Além das novas atividades geradoras de renda para as famílias rurais, a execução de tarefas com características mais urbanas está cada vez mais presente no campo, gerando renda para seus habitantes, conforme pode-se observar na tabela seguinte.

Entre 1992 e 1998, na Bahia não-metropolitana, os ramos de atividade que mais cresceram, ou seja, os de maior taxa de crescimento ao ano de população ocupada, são a administração pública, transporte e comunicação, indústria da construção civil, outras atividades industriais e a prestação de serviços. Já na área não-metropolitana agrícola, no mesmo período, a população ocupada diminuiu a uma taxa de 0,6% ao ano. Os dados corroboram a tendência da população a voltar-se para os mais diversos meios de obter renda, tanto através de atividades agrícolas como de não-agrícolas. Contudo, o grande empregador ainda é a atividade agrícola.

*TABELA 3*

***População ocupada na zona rural, segundo a área e o ramo de atividade. Bahia - 1992-1998***

(Em mil pessoas)

| Área | Ramo de atividade | 1992 | 1993 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1992/98 (% a.a.) | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Total | | 2.095 | 2.212 | 1.168 | 1.879 | 2.188 | 2.236 | 2,6 | |
| | Agrícola | 1.773 | 1.829 | 1.755 | 1.512 | 1.808 | 1.763 | -0,7 | |
| | Não-Agrícola | 322 | 383 | 377 | 367 | 381 | 474 | 4,2 | ** |
| Metropolitano | | 28 | 29 | 43 | 25 | 27 | 28 | -1,1 | |
| | Agrícola | 11 | 5 | 10 | 4 | 7 | 5 | -8,5 | |
| | Não-Agrícola | 17 | 24 | 32 | 21 | 20 | 23 | 2,2 | |
| Não-metropol. | | 2.067 | 2.183 | 2.090 | 1.853 | 2.161 | 2.209 | 0,2 | |
| | Agrícola | 1.762 | 1.824 | 1.745 | 1.508 | 1.800 | 1.758 | -0,6 | |
| | Não-Agrícola | 305 | 359 | 345 | 345 | 361 | 451 | 4,3 | ** |
| | Ind. Transformação | 58 | 62 | 67 | 53 | 70 | 62 | 1,0 | |
| | Indústria Construção | 49 | 46 | 49 | 56 | 44 | 99 | 8,0 | |
| | Outras Ativ. Industriais | 14 | 17 | 19 | 16 | 10 | 32 | 4,9 | |
| | Com. de Mercadorias | 55 | 52 | 56 | 71 | 45 | 57 | 0,1 | |
| | Prestação de Serviços | 60 | 76 | 70 | 64 | 89 | 84 | 4,7 | * |
| | Serviços Auxiliares | 4 | 9 | - | 6 | 7 | 17 | - | |
| | Transp. Comunicação | 12 | 11 | 12 | 16 | 17 | 19 | 9,0 | ** |
| | Serviços Sociais | 45 | 53 | 52 | 47 | 50 | 48 | 0,3 | |
| | Administração Pública | 6 | 31 | 14 | 15 | 24 | 23 | 12,7 | |
| | Outras atividades | - | - | 3 | - | 4 | 11 | - | |

*Fonte: Tabulações Especiais do Projeto RURBANO, IE/UNICAMP, julho/1999*
****, **, * indicam, respectivamente, 5%, 10% e 20% de confiança, estimado pelo coeficiente de regressão log-linear contra o tempo*
*obs: "-" indica menos de seis observações na amostra*

Apesar da reorganização da força de trabalho no campo, onde a modernização é premente, as políticas agrícolas institucionais não têm observado amplamente os interesses dos agricultores. O governo federal coordena o sistema de crédito agrícola e reforma agrária de acordo com os objetivos determinados pela área econômica e de orçamento, excluindo e reduzindo constantemente as inversões necessárias para uma real melhoria das condições tecnológicas de produção, infra-estrutura, comercialização e armazenamento. Normalmente, o crédito para promover o plantio tem sido liberado com atrasos e, muitas vezes, quando o recurso chega o próprio período de plantio já expirou. O planejamento nacional da safra é praticamente inexistente, obrigando os produtores a sofrerem os efeitos nefastos das superproduções sobre os preços pagos aos produtores. Os mecanismos de Aquisições do Governo Federal (AGF) e Empréstimos do Governo Federal (EGF) não chegam a todos os produtores e, nesse caso, muitos administram grandes prejuízos pois não conseguem sequer remunerar os custos

de produção. Incentivos financeiros equivocados são fornecidos para o cultivo de produtos que estão mergulhados em crises profundas —dado o excesso de oferta tanto no mercado mundial quanto no regional —, com preços muito baixos, o que implica a redução dos tratos culturais. Esse é, por exemplo, o caso do café nos dias atuais, conforme Schmitz e Cerqueira (2000).

No comércio internacional, os esforços dos representantes do Governo Federal no intuito de ampliar o montante negociado de produtos de origem agrícola encontram constantes obstáculos nas barreiras tarifárias e não-tarifárias, além de que a astúcia dos negociadores internacionais e o despreparo por parte dos especialistas brasileiros dificultam a evolução da pauta nacional. Os planos perpetrados pela Organização Mundial de Comércio (OMC), e que deveriam beneficiar os países de economia mais frágil, geralmente são favoráveis aos países desenvolvidos (que são nossos maiores parceiros comerciais), os quais costumam, através de barreiras e do desrespeito ao Acordo Geral de Tarifas de Comércio (GATT), proteger os seus produtores menos competitivos. Outro mecanismo muito utilizado pelos países industrializados é o subsídio, cujo objetivo é dar competitividade aos produtos que, sem o mesmo, não conseguiriam obtê-la.

Vários fatores estruturais foram abordados até aqui e, certamente, muitos deles merecem análises mais profundas em outros estudos que os tomem como objetos centrais de pesquisa. Entretanto, não há como tratar as questões vinculadas à ocupação da mão-de-obra rural sem ressaltar todos os determinantes anteriormente descritos. Considerando-se somente aspectos que permeiem direta e indiretamente essa dinâmica, os demais efeitos das variáveis examinadas são deliberadamente desconsiderados. A seguir, são examinados os fatores conjunturais que provocam as variações imediatas nas quantidades produzidas e negociadas.

## DETERMINANTES CONJUNTURAIS

Na agricultura, em qualquer parte do mundo, existem fatores conjunturais que afetam fortemente as decisões de produzir e, conseqüentemente, provocam alterações no produto e no emprego, ou seja, induzem as variações verificadas na soma das riquezas produzidas num determinado período de tempo e têm como corolário uma redução no número de ocupações rurais. Além disso, a atividade agrícola é suscetível a problemas de ordem climática e doenças que, a depender da amplitude e intensidade, podem causar danos à produção superiores a qualquer outro evento.

O clima tem um papel primordial entre as variáveis que determinam a intenção de produzir na agricultura. Muitos exemplos são verificados contemporaneamente, tais como o fato de as constantes geadas na Flórida (EUA) provocarem a expectativa de retração na oferta americana de suco de laranja e, em conseqüência, elevarem-se os preços, fazendo com que os produtores brasileiros possam exportar maiores quantidades do produto. As enchentes nas regiões produtoras de soja nos EUA também têm esse mesmo

efeito. Tudo isso incrementa a demanda por força de trabalho em algumas regiões em detrimento de outras.

Dentre os setores da economia, a agropecuária talvez seja aquele que responde com maior sensibilidade às leis de oferta e demanda. A superprodução de produtos cujo balanço de oferta e demanda encontra-se desequilibrado — oferta maior que demanda e estoques acima dos níveis desejados pelos demandantes — é punida com a redução dos preços, seja no mercado internacional de *commodities* seja no mercado interno de quase todos os cultivos. Para exemplificar, esse efeito é observado quando o Departamento de Agricultura dos EUA (USDA) divulga as expectativas da produção mundial de grãos e a estimativa dos seus próprios estoques. Se esses estoques estão em níveis adequados ao total demandado anualmente e a produção aumenta, certamente os preços cairão e, com eles, a remuneração aos produtores.[6] Essa dinâmica pode influenciar a produção no próximo período se os preços não se tornarem atrativos novamente. Com isso, os agricultores poderiam cultivar outros produtos (demandantes de mão-de-obra em maior ou menor quantidade) e, dessa forma, reduziriam a oferta do produto em questão, provocando uma alta no seu preço e aumentando ou diminuindo o número total de ocupações, a depender de cada caso particular.

Paralelamente aos problemas climáticos, doenças e excesso ou redução da oferta de produtos, as variações no consumo, os aumentos nas exportações, o acesso a financiamentos e os novos investimentos são também igualmente capazes de promover taxas de crescimento positivas, tanto para a produção quanto para o emprego. Vários produtos sofrem oscilações na sua demanda pelos mais diferentes motivos. Atualmente pode-se observar casos como a crescente substituição de carne vermelha por outros tipos de carnes (principalmente peixes e frangos) e o avanço dos produtos orgânicos. Os contratos de exportação podem ser ampliados, haja vista a derrubada de barreiras tarifárias e não-tarifárias, e o fornecimento de produtos que obedecem a certas especificações e padrões de qualidade necessárias. Os investimentos e financiamentos para a atividade agrícola e os investimentos na mesma são primordiais, principalmente no Brasil onde grande parte da produção e dos produtores encontra-se classificada como agricultura familiar. Contudo, conforme Veiga (2000), a redução de desemprego não depende somente do crescimento econômico, mas sim da solução de vários problemas estruturais que envolvem a espacialidade ou os aspectos territoriais do mercado de trabalho.[7]

Vários fatores configuram as especificidades locais que explicam a dinâmica conjuntural da atividade agrícola na Bahia e o novo arranjo da ocupação da mão-de-obra rural. Dentre eles, dois merecem destaque: a falta de competitividade dos estabelecimentos agropecuários e a nova composição do *mix* de culturas.

Em muitas regiões da Bahia e, mais especificamente, em vários estabelecimentos agropecuários baianos, a agricultura não foi modernizada segundo os moldes produtivistas. Assim, não se tornaram competitivos, bem como aí não se verificaram todos os problemas decorrentes desse processo, como o desemprego resultante da mecanização. Segundo Couto Filho (1999), a maior parte da

população rural baiana vive em áreas que não desenvolveram suas agriculturas. Contudo, a queda dos preços agrícolas, também conseqüência desse processo, atingiu fortemente as regiões e estabelecimentos atrasados, considerando-se que os excedentes (produção menos autoconsumo da família) vendidos proporcionam uma renda essencial para a manutenção das famílias rurais neles instalados.

A queda nos preços e na renda estimulou e desenvolveu uma antiga e criativa estratégia de sobrevivência e convivência durante e com a seca, que consiste na busca de trabalho fora da unidade produtiva, conforme identificaram Couto e Freitas (1995). Isso suscita a combinação de atividades (agrícolas com agrícolas, ou agrícolas com não-agrícolas), a chamada pluriatividade, ou mesmo o abandono da atividade agrícola. A pluriatividade, para essas famílias, não significa somente o trabalho em tempo parcial, implica também migrações temporárias (meses, semanas), programadas ou não (geralmente quando chega a seca). Essas migrações temporárias podem culminar com a proletarização do agricultor, que pode acabar abandonando suas terras, conforme Andrade (1980).[8] Entretanto, em algumas regiões esse processo reafirmou o cultivo familiar em pequenas propriedades, intensificando-se a pluriatividade (incluindo o trabalho temporário em latifúndios), o trabalho não-agrícola e a "fuga do sertão" em períodos de estiagem forte, com o retorno após seu término.

Apesar da existência, no Estado, de regiões onde a agricultura ainda não se modernizou, acredita-se que o desemprego tecnológico agrícola também está presente na Bahia e que é crescente. Porém, o superpovoamento (e sua pressão sobre os recursos naturais) e a falta de competitividade nas pequenas propriedades ainda são, particularmente no semi-árido, os principais fatores de expulsão do trabalhador da atividade agrícola e do campo.

A atual composição do *mix* de culturas tem corroborado a mecanização agrícola e passou a explicar parte significativa da desocupação na agricultura. A decadência de vários produtos tradicionais e a introdução de outros, menos absorvedores de mão-de-obra, têm diminuído a ocupação por hectare no Estado. Essa dinâmica das ocupações agrícolas é aqui analisada com base nas informações da pesquisa de mão-de-obra agrícola na Bahia feita pela Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI), apresentada em Couto Filho (2000), e nos dados de área plantada da Produção Agrícola Municipal (PAM/IBGE), que foram agregados segundo as mesorregiões do IBGE, tendo em vista os objetivos deste artigo.

Optou-se por investigar 26 produtos cultivados na Bahia, que representam 97% do Valor Bruto da Produção Vegetal e do total da área plantada no Estado, conforme a PAM de 1999. Para cada cultura selecionada, utilizaram-se:

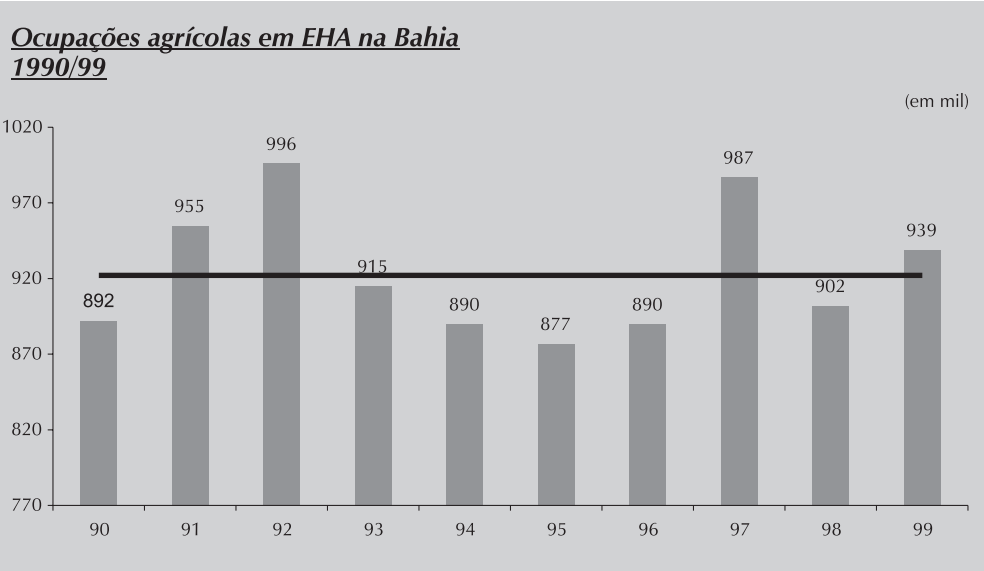
✓ coeficientes de demanda de mão-de-obra por hectare para cada produto e operação de cultivo, para o nível tecnológico de produção considerado médio;

✓ área plantada no período 1990 a 1999;

✓ distribuição percentual da ocupação da mão-de-obra agrícola segundo os meses do ano civil.

Com a utilização da álgebra matricial, obteve-se a evolução da ocupação em Equivalentes-Homem-Ano (EHA)[9] e a distribuição sazonal dessa ocupação. De acordo com o Gráfico 01, apesar da oscilação significativa e característica observada na agricultura, a reta de tendência aponta uma estagnação da ocupação, com uma queda na taxa de crescimento ao ano de - 0,04%.

***GRÁFICO 1***




*Fonte: SEI/EBDA/IBGE*

Uma análise dos dados de ocupação, segundo as mesorregiões (IBGE), apresenta uma dinâmica interna na qual são observados territórios cujas ocupações cresceram a taxas bastante altas e outros onde a perda no número total de ocupações acelerou-se durante a década, de tal forma que no balanço geral existe uma estagnação relativa na demanda por força de trabalho. As regiões características de área plantada e ocupações reduzidas coincidem com o semi-árido e, assim, pode-se atribuir parte dessas retrações às estiagens a que foi submetida a região em meados da década. Tais fenômenos reduzem significativamente os impactos positivos da expansão da fronteira agrícola, pois pressionam as taxas de crescimento para baixo. No Gráfico 2 observa-se as mesorregiões e suas respectivas tendências destacando-se positivamente, ou seja, pela taxa de crescimento da ocupação: o extremo oeste, o nordeste e o sul do Estado.

Apesar da estagnação nas ocupações, a sazonalidade (exposta no Gráfico 3, pelo coeficiente de variação) tem variado com menor intensidade no decorrer da década, ou seja, a tendência é a uma maior estabilidade na demanda por força de trabalho durante o ano, o que pode ser explicado pela substituição de culturas cuja demanda por mão-de-obra varia muito durante o ano por outras, de variação efetivamente menor. A introdução de novas culturas, tais como as frutas, e os consórcios com novas plantas e adensamentos têm contribuído sobremaneira para que a mão-de-obra seja melhor distribuída no decorrer do ano. Isso aumenta a remuneração da propriedade e diminui a necessidade do agricultor de tornar-se um trabalhador volante ou de executar outros trabalhos para complementar a renda.

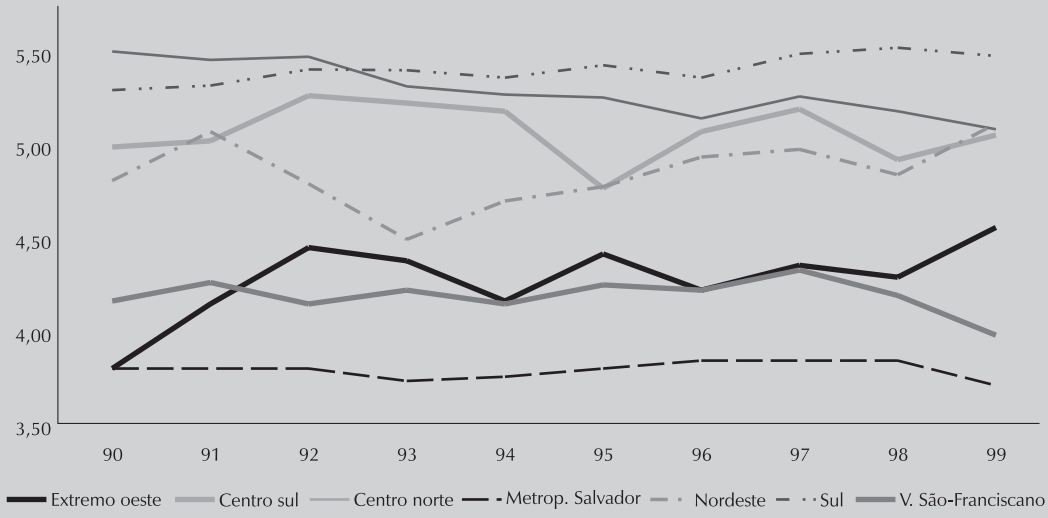
Contudo, outro indicador importante é a área plantada total do Estado, principalmente para medir o crescimento da produção de grãos (de 0,9% ao

ano, como comprova-o o Gráfico 4), reflexo, sobretudo no caso dos oriundos do oeste e nordeste do Estado, da expansão da fronteira agrícola. Vale ressaltar que, para essa expansão, também contribui a fruticultura do litoral sul e do vale do rio São Francisco (ver Tabela 4).

A análise das mesorregiões (Gráfico 5) corrobora o que se diz sobre a dinâmica geral; entretanto, verificaram-se quedas no total da área plantada no centro-sul, centro-norte e vale do rio São Francisco. Essas retrações estão relacionadas principalmente à substituição de culturas tradicionais, tais como algodão, mamona e mandioca, por outros produtos como feijão, milho e frutas. Porém, esse processo de substituição ainda não alcançou, ao menos na década de 90, o seu ponto de inflexão, uma vez que tal movimento é ainda observado no início desta nova década, com ampliações constantes de área plantada.

***GRÁFICO 2***

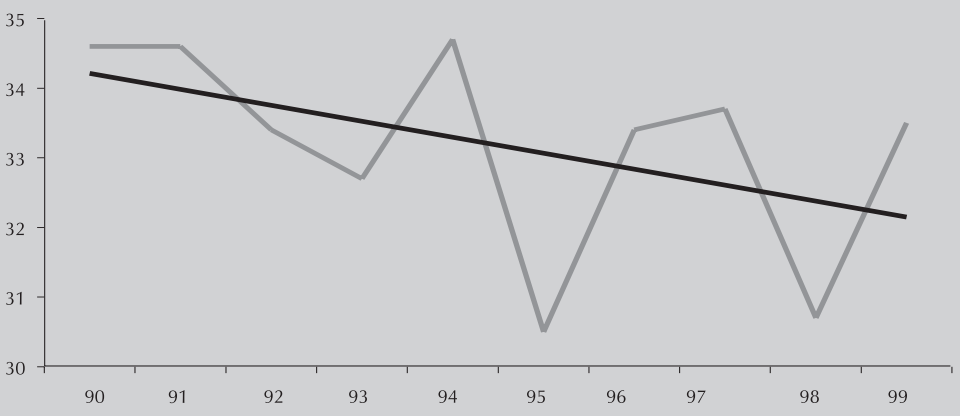
***Ocupação de mão-de-obra (log) na Bahia segundo mesorregiões (IBGE) 1990/99***




*Fonte: SEI/EBDA/IBGE*

***GRÁFICO 3***

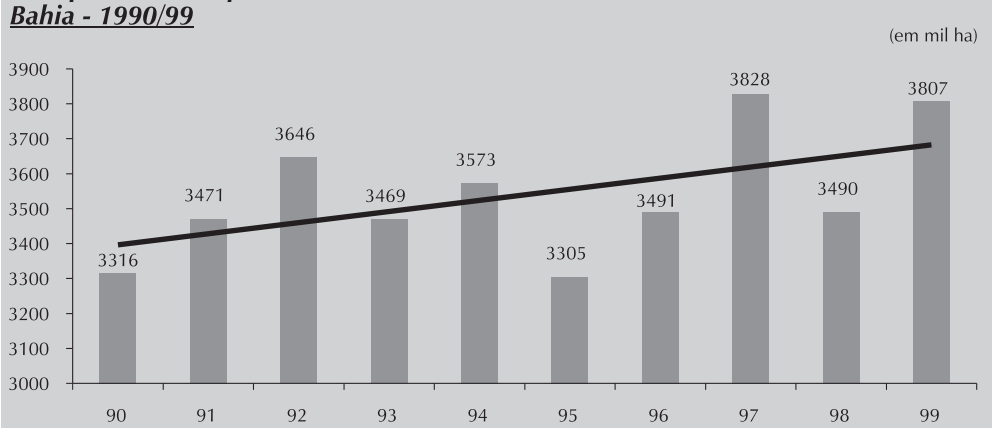
***Coeficientes de variação da sazonalidade da mão-de-obra Bahia - 1990/99***




*Fonte: SEI/EBDA/SEADE/IBGE*

*GRÁFICO 4*

***Área plantada dos produtos selecionados***
***Bahia - 1990/99***




*Fonte: SEI/EBDA/IBGE*

*TABELA 4*

***Participação (%) dos produtos pesquisados no VBP, área plantada e ocupação no total da Bahia e taxa de crescimento ao ano da área plantada. Bahia - 1990 a 1999***

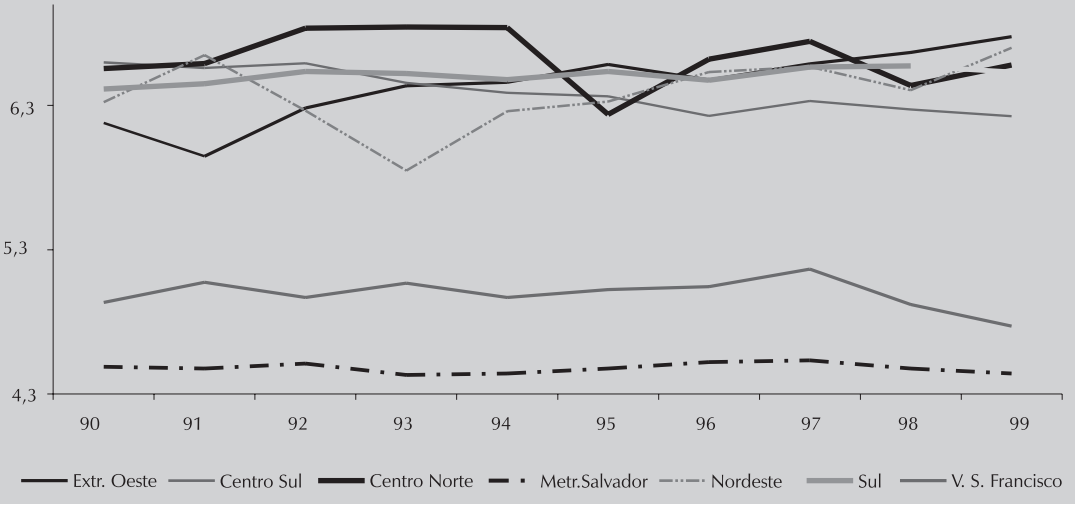
| | Part. (%) no VBP total - BA | | Part.(%) área plant. total - BA | | taxa cresc. da área plant. | Part.(%) ocupação total - BA | | Ocupação por hectare |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 1990 | 1999 | 1990 | 1999 | 1990/1999 | 1990 | 1999 | EHA/há * |
| Abacaxi | 0,6 | 0,9 | 0,1 | 0,1 | 6,4 | 0,9 | 1,7 | 3,63 |
| Algodão | 2,3 | 1,2 | 5,5 | 1,1 | -9,9 | 9,4 | 2,0 | 0,45 |
| Alho | 0,4 | 0,3 | 0,0 | 0,0 | -0,9 | 0,2 | 0,2 | 1,92 |
| Arroz | 0,4 | 0,9 | 1,2 | 1,7 | 0,1 | 3,0 | 4,7 | 0,66 |
| Banana | 3,5 | 3,9 | 2,3 | 1,2 | -5,7 | 1,2 | 0,7 | 0,14 |
| Cacau | 18,3 | 10,2 | 16,2 | 15,2 | 1,0 | 20,7 | 21,4 | 0,34 |
| Café | 4,6 | 7,9 | 4,0 | 3,0 | -3,0 | 3,8 | 3,2 | 0,25 |
| Cana-de-açúcar | 7,3 | 10,0 | 2,4 | 2,3 | 2,3 | 8,4 | 9,0 | 0,93 |
| Cebola | 1,5 | 0,5 | 0,2 | 0,1 | -2,2 | 0,8 | 0,7 | 1,43 |
| Coco | 1,9 | 4,0 | 1,4 | 1,8 | 4,0 | 0,4 | 0,6 | 0,08 |
| Feijão | 9,0 | 7,7 | 17,7 | 21,0 | 0,8 | 15,2 | 19,7 | 0,23 |
| Fumo | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,3 | -2,2 | 1,4 | 0,9 | 0,71 |
| Guaraná | 0,0 | 0,3 | 0,0 | 0,1 | 9,7 | 0,0 | 0,0 | 0,08 |
| Laranja | 9,3 | 2,8 | 0,8 | 1,3 | 7,0 | 1,2 | 1,9 | 0,37 |
| Mamão | 3,4 | 5,0 | 0,2 | 0,6 | 13,8 | 0,4 | 1,1 | 0,44 |
| Mamona | 1,4 | 0,4 | 6,1 | 2,7 | -4,7 | 1,4 | 0,7 | 0,06 |
| Mandioca | 20,4 | 13,9 | 9,7 | 6,8 | -3,0 | 13,0 | 10,0 | 0,35 |
| Manga | 0,4 | 1,9 | 0,1 | 0,3 | 15,2 | 0,1 | 0,2 | 0,17 |
| Maracujá | 1,7 | 1,4 | 0,2 | 0,2 | 4,5 | 0,1 | 0,1 | 0,11 |
| Melancia | 0,5 | 0,6 | 0,4 | 0,3 | 0,7 | 3,0 | 2,8 | 1,99 |
| Melão | 0,1 | 0,5 | 0,0 | 0,1 | 7,7 | 0,2 | 0,3 | 1,28 |
| Milho | 1,9 | 5,9 | 12,3 | 17,0 | 3,0 | 5,6 | 8,4 | 0,12 |
| Sisal | 1,3 | 2,1 | 5,5 | 4,7 | -3,4 | 6,9 | 6,4 | 0,33 |
| Soja | 2,2 | 10,9 | 10,6 | 14,8 | 8,1 | 0,3 | 0,5 | 0,01 |
| Tomate | 3,1 | 2,4 | 0,2 | 0,2 | 2,6 | 2,4 | 2,4 | 2,75 |
| Uva | 1,3 | 1,5 | 0,0 | 0,0 | 12,8 | 0,1 | 0,3 | 1,63 |

*Fonte: SEI/EBDA/IBGE*
*Nota: dados calculados a partir dos dados primários da PAM/IBGE*

** Equivalente homem ano/hectare = Quantidade de trabalhadores necessários para cultivar 01 hectare durante todo o ano, descontando domingos e feria*

*GRÁFICO 5*

***Área plantada (log) das mesorregiões da Bahia 1990/99***



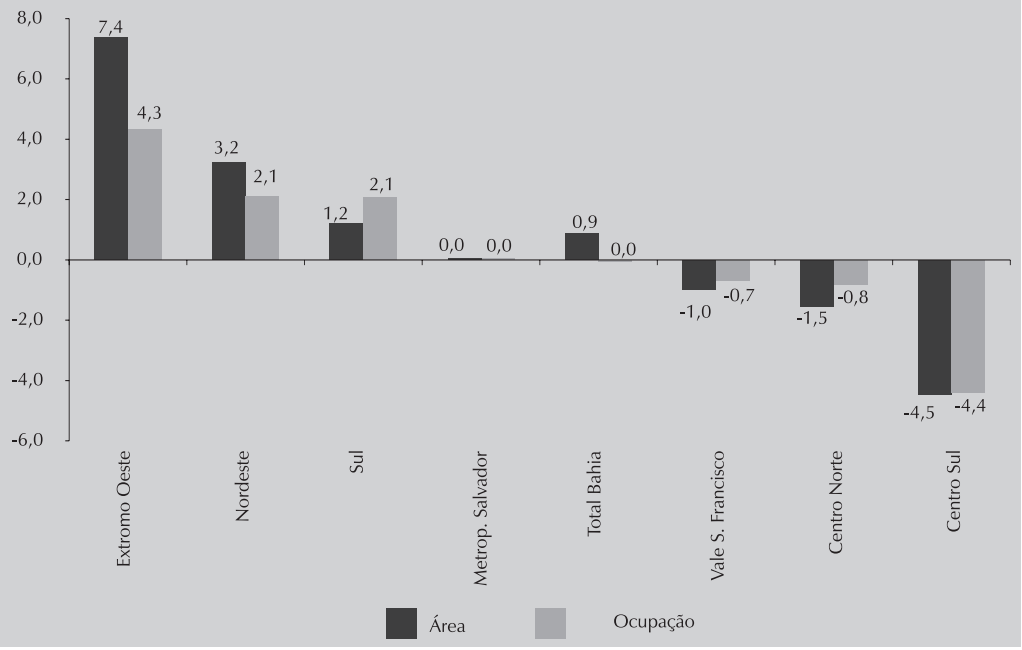

*Fonte: SEI/EBDA/IBGE*

Com a leve redução no nível de ocupação para a totalidade do Estado, paralelamente ao crescimento de 1% ao ano na área plantada, pode-se dizer que a dinâmica da ocupação é sensível ao avanço tecnológico empregado nas diversas culturas,[10] à introdução de novos produtos e à retração dos tradicionais,[11] bem como aos impactos da redução dos preços agrícolas verificados através da redução de área plantada e do efeito substituição de alguns produtos. Esses condicionantes interagem diferentemente nas diversas mesorregiões, haja vista suas especificidades e os produtos cultivados. Entretanto, todos esses fatores acabam impactando tanto a área plantada quanto a ocupação da mão-de-obra, conforme o Gráfico 6 pode resumir, apresentando as taxas de crescimento de ambas as variáveis. As maiores taxas positivas observadas estão no extremo oeste e nordeste (principalmente numa "ilha de prosperidade" na região do Município de Adustina), com a expansão da área plantada de grãos, e no sul com a expansão da fruticultura, da cana-de-açúcar e do café. Já as maiores taxas negativas encontram-se no centro sul e centro norte, provocadas principalmente pela decadência e retração da área plantada de algodão, mandioca, café e mamona.

Essa dinâmica pode ser melhor visualizada na Tabela 4, na qual são apresentadas, por produto, a participação no Valor Bruto da Produção (VBP) total do Estado na área plantada total do Estado e no total da ocupação do Estado; as taxas de crescimento ao ano da área plantada e a ocupação por hectare em EHA/ha. Alguns produtos de cultivo tradicional na Bahia têm significativas participações na área plantada total e são grandes demandantes de mão-de-obra por hectare, como o sisal, a mandioca, o fumo, a mamona e o algodão; entretanto, anualmente sofrem retrações na área destinada ao plantio. O cacau, como muitos outros produtos tradicionais, absorve grandes quantidades de mão-de-obra por hectare e, apesar do pequeno aumento na sua área plantada, contraria os dados finais da pesquisa pois, empiricamente, apresenta uma queda na ocupação total em razão do processo de abandono dos cacaueiros e do processo lento de clonagem das regiões mais acometidas pelas doenças.

***GRÁFICO 6***

***Taxas de crescimento (log-linear) da área plantada e ocupação da mão-de-obra Bahia - 1990/99***




*Fonte: SEI/EBDA/IBGE*

Outras culturas que ocupam pequenas quantidades de mão-de-obra por hectare, como a soja, o milho e o coco, têm aumentado a área de cultivo relativamente a outras e, dessa forma, cresce a sua participação no total da área plantada.[12] O feijão ocupa quantidades razoáveis de mão-de-obra por hectare (0,23), sua taxa de crescimento (0,8%) ao ano aparentemente parece pequena, mas a área destinada ao plantio é bastante grande e, assim, somente a introdução de vastas áreas sensibiliza sua taxa de crescimento. A redução da participação do feijão no VBP total (de 9,0% para 7,7%) pode ser entendida como um impacto das sucessivas reduções dos preços do produto, assim como a redução da participação do cacau no VBP total (de 18,3% para 10,2%) é interpretada observando-se a queda nos preços internacionais e a retração da oferta em virtude das doenças que acometeram a região produtora. O mesmo raciocínio pode ser utilizado para analisar a cana-de-açúcar, que passou de 7,3% para 10,0% do VBP total: eventuais oscilações positivas dos preços e a taxa de crescimento de 2,3% ao ano da área plantada provocaram essa maior participação.

## CONCLUSÕES E PERSPECTIVAS PARA A OCUPAÇÃO DA MÃO-DE-OBRA

Os principais determinantes estruturais e conjunturais da ocupação da mão-de-obra demonstrados neste estudo estão presentes em grande parte das regiões brasileiras e do mundo. O diferenciamento entre políticas institucionais para a agricultura nos diversos países, por exemplo, pode proporcionar maiores graus de proteção relativamente aos fatores negativos ou àqueles que prejudicam

tanto os produtores como a economia nacional no seu todo. Normalmente, em alguns países, o planejamento é utilizado como uma forte ferramenta que induz os produtores a reduzirem seus riscos de ser atingidos por determinantes estruturais ou conjunturas desfavoráveis. No Brasil, o planejamento está longe de ser um aliado no combate a crises estruturais ou oscilações conjunturais, e parte significativa dos objetivos para a agricultura são orientados para poucos e grandes produtores de produtos exportáveis que possam contribuir para a promoção de um equilíbrio na balança comercial. A preocupação com a agricultura familiar e os produtores de produtos *non trables*, nesta década, tem sido representada por programas emergenciais que não visam combater o problema antes da sua promoção, mas sim deixar que o mercado se ajuste e, em última instância, intervenha para buscar um equilíbrio mínimo.[13]

A dinâmica da ocupação é sensível a todas as influências que permeiam o "mundo rural" e responde rapidamente aos estímulos positivos e negativos a que é submetida. Dessa forma, na década de 90, a ampliação da fronteira agrícola e a introdução do cultivo de novos produtos demonstrou ser eficaz no aumento geral da área plantada entre 1990/99 (taxa de crescimento de 0,9% ao ano), porém não foi capaz de aumentar o nível da demanda por força de trabalho (taxa de crescimento negativa de -0,04% ao ano), bem como não conseguiu produzir incrementos no VBP do Estado entre 1994/99 (taxa de crescimento negativa de -0,75%).[14] Entretanto, a expansão da fronteira continua e a introdução de novos produtos, sobretudo das fruteiras, no processo de substituição de algumas culturas tradicionais em crise por outras de maior rentabilidade e ocupação, não foi completado na década de 90. Resta saber se esse novo rearranjo da produção, que ainda continua nos anos seguintes, será capaz de recompor taxas crescentes de ocupação da mão-de-obra rural.

Um aumento absoluto da ocupação da mão-de-obra no Estado depende de vários fatores e da composição da produção total, mas dentre todos os produtos destacam-se os que demandam maiores quantidades de mão-de-obra e que têm apresentado incrementos de área plantada e VBP. Algumas frutas compõem esse grupo, como o abacaxi, o mamão, a manga, o melão e a uva.

A ocupação em atividades rurais não-agrícolas cresce a uma taxa de 4,3% ao ano, segundo a PNAD-IBGE. Esse incremento da ocupação em atividades rurais não-agrícolas é bastante significativo, representando um pequeno crescimento (0,2% ao ano) da ocupação total no meio rural, o que modifica a composição da ocupação no meio rural baiano. No início do período de 1992 a 1998 os ocupados em atividades rurais não-agrícolas representavam 15% do total de ocupados no meio rural e, ao fim, passaram para 21%.

As mudanças verificadas na ocupação rural (agrícola e não-agrícola) redefinem a sua composição e verifica-se uma tendência a ampliar-se essa ocupação, tanto pela nova configuração que ainda está em curso, quanto pelas perspectivas da retomada gradativa da lavoura cacaueira. Contudo, políticas públicas voltadas para a promoção do espaço rural devem ser implementadas, pois, dado o nível de ocupação verificado, não é possível às atividades não-agrícolas realocarem sequer uma pequena parte dos desocupados da agricultura, provocando maiores taxas de expulsão do meio rural.

# NOTAS

[1] Para maiores detalhamentos ver Graziano (1997), Del Grossi (1999) e Vilela (1998).

[2] Conforme Couto Filho (1999), a Bahia possui a maior população residente em zona rural no Brasil.

[3] Vários pequenos agricultores costumam trabalhar como diaristas nos latifúndios, especialmente na época do plantio e colheita.

[4] Provocadas principalmente pelas grandes quantidades produzidas nos mais diversos países que, quando levadas ao mercado pela lei da oferta e demanda, acabam gerando reduções nos níveis de preços.

[5] Trata-se aqui como política não somente aquelas previamente organizadas mediante projetos envolvendo grandes montantes de recursos, mas também as oriundas de pequenas inversões de capital, efetuadas pelos próprios estabelecimentos agrícolas, com o objetivo de exercer outro tipo de atividade econômica diferente da explorada até então ou para incrementar a atividade já existente.

[6] Se os preços no primeiro momento estiverem muito próximos dos custos de produção, então pode haver prejuízos para os produtores.

[7] A incidência desse tipo de desemprego deve-se principalmente à dificuldade que os sistemas econômicos têm para adaptar-se às novas tecnologias, às novas formas de comércio internacional ou à intensificação da concorrência em geral.

[8] Descrita por Andrade (1980), a proletarização iniciou-se com a vigência do Estatuto do Trabalhador Rural (início dos anos 60), intensamente aplicado pelos governos militares. Com o desenvolvimento dos direitos trabalhistas dos trabalhadores rurais, previstos na CLT, retirou-se do produtor latifundiário o encargo de manter durante o ano todo a mão-de-obra ocupada. A mecanização levou muitos trabalhadores a morarem em cidades, povoados e agrovilas. Retiraram-se dos pequenos lavradores os meios de produção e a possibilidade de complementação da renda através do cultivo de produtos de subsistência. As grandes propriedades rurais passaram a empregar um certo número de trabalhadores permanentes contratados em centros urbanos regionais, trabalhando seis dias semanais, sem a possibilidade da cultivar produtos de subsistência.

[9] Um EHA corresponde a uma pessoa trabalhando oito horas por dia, todos os dias úteis do ano.

[10] Esse avanço é percebido pela substituição de produtos cuja demanda por força de trabalho é superior por outros, cuja demanda é inferior em virtude da mecanização.

[11] A introdução de novas culturas está presente tanto na expansão da fronteira agrícola no extremo oeste, quanto na substituição de produtos tradicionais como o algodão, mandioca e mamona por frutas ou feijão e milho, por exemplo.

[12] O milho pertence ao *rol* de produtos tradicionais, porém a mecanização reduziu consideravelmente a ocupação por hectare.

[13] Tais como os AGFs e EGFs que são usados somente quando os preços encontram-se muito baixos e, mesmo assim, não chegam a todos os produtores.

[14] Excluiu-se o período anterior a 1994 em virtude do efeito negativo das estiagens de 1993/1994; os valores foram atualizados pelo IPA-OG (produtos agrícolas) da FGV.

# REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS


ANDRADE, Manoel Correia. *A terra e o homem no Nordeste*. São Paulo: Ciências Humanas, 1980.

CARVALHO JÚNIOR, César Vaz; COUTO FILHO, Vitor de Athayde; MACHADO, Gustavo Bittencourt. Atualidades, perspectivas e desafios para o espaço rural baiano. In: *Bahia 2000.* Salvador: SEI, 1999. p.23-77.

COUTO, Vitor de Athayde; COUTO FILHO, Vitor de Athayde. A urbanização do trabalho rural. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 36., 1998, Poços de Caldas. *Anais*... v. 2.

COUTO, Vitor de Athayde; FREITAS, Adriana. R*elatório sobre agricultura familiar na Região Nordeste*. Brasília: Convênio FAO/INCRA, 1995. Versão preliminar.

COUTO FILHO, Vitor de Athayde (coord.). *Mão-de-obra agrícola na Bahia*. Salvador: SEI, 2000 (Série estudos e pesquisas, 46).

COUTO FILHO, Vitor de Athayde (coord). *Novos mundos rurais baianos*. Salvador: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia, 1999 (Série Estudos e Pesquisas, 42).

DEL GROSSI, Mauro. *Evolução das ocupações não-agrícolas no meio rural brasileiro: 1981-1995*. 1999. Tese (Doutorado em Economia) - Universidade Estadual de Campinas, São Paulo.

GRAZIANO DA SILVA, José. O novo rural brasileiro. *Revista Nova Economia*. Belo Horizonte, v.7 , n.1, p. 43-81, maio 1997.

KAGEYAMA, Angela. Pluriatividade na agricultura paulista**.** *Revista de Economia e Sociologia Rural*. v. 37, n. 1, 1999.

SCHMITZ, Arno Paulo; COUTO, Vitor de Athayde. Limites do exclusivo rural e exclusivo urbano. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL., 2000, Rio de Janeiro. *Anais*.... Rio de Janeiro: SOBER, 2000.

SCHMITZ, Arno Paulo; CERQUEIRA, Patricia da Silva. O novo acordo no mercado internacional do café e seus reflexos na economia do Brasil e da Bahia. *Conjuntura & Planejamento*. Salvador, n. 75, ago. 2000.

VEIGA, José Eli da; *A face rural do desenvolvimento:* natureza, território e agricultura. Porto Alegre : UFRGS, 2000.

VILELA, Sérgio Luiz de Oliveira. O meio rural no contexto da crise agrícola moderna: o exemplo do Estado do Piauí. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL,36., 1998, Poços de Caldas. *Anais*... v. 2, p. 937-952.

# VISÃO GERAL DA INDÚSTRIA BAIANA NOS ANOS 90

*CLÁUDIA MONTEIRO FERNANDES**

Nesses primeiros anos do século XXI, a economia do Estado da Bahia vislumbra a retomada do crescimento, tendo a indústria como uma de suas melhores possibilidades. No País como um todo, depois de mais de uma década de atividade econômica contraída, projetos de expansão da capacidade produtiva começam a ser anunciados em áreas importantes, como a de infra-estrutura (energia, siderurgia, papel e celulose, máquinas e equipamentos), o que pode significar um novo impulso para todo o setor produtivo.

O ano 2001 começou com um clima de otimismo, com crescimento de 6,9% da indústria nacional no primeiro trimestre, mas fechando-se com uma expansão modesta de 1,5%. Mesmo assim, as empresas do setor consideram esse crescimento significativo, dado o ambiente desfavorável na segunda metade do ano: crise na Argentina, racionamento de energia, desaceleração do crescimento da economia norte-americana e contração da economia mundial. Nesse contexto, o crescimento de 1,5% em 2001 superou as expectativas de estagnação e, mesmo, de queda, criadas com o início do racionamento de energia elétrica. Espera-se pois, que o potencial de crescimento seja bem maior, sobretudo sabendo que a produção de bens de capital (máquinas e equipamentos usados na produção) foi a que teve maior crescimento na indústria (12,8% em 2001).

Esses indicadores vêm trazer um pouco de otimismo após uma década de estagnação, em que se alternaram resultados positivos e negativos da atividade produtiva, sem qualquer tendência de crescimento sustentado da economia. No início dos anos 90, o País enfrentou uma crise econômica e política que resultou na contração do Produto Interno Bruto em 5% em 1990 (-9% para o PIB industrial). A reforma monetária de 1990, com o bloqueio da liquidez e elevadas taxas de juros, o congelamento de preços em 1991, a crise política que culminou com o afastamento do presidente Fernando Collor de Mello e o desgaste dos sucessivos "planos de estabilização" aplicados desde meados dos anos 80 fizeram com que o período 1990-94 apresentasse resultados discretos, até a implementação do Plano Real.

O processo de estabilização iniciado com a implementação do Plano Real em 1994 estimulou o crescimento industrial, ainda que de forma considerada modesta, até a recessão de 1998-99. Seguiu-se o modelo utilizado para dar fim à maioria dos processos inflacionários do século XX: recuperação da confiança na moeda nacional, principalmente por meio da garantia de seu valor externo ("âncora" cambial). O objetivo foi alcançado quanto à contenção da inflação, e a década de 90 caracterizou-se pela quase completa eliminação desse problema nas economias industrializadas e em desenvolvimento.

* Cláudia Monteiro Fernandes é economista e técnica da SEI.

Porém, ao final da década, a manutenção prolongada de uma sobrevalorização da nova moeda, as elevadas taxas de juros e as crises externas levaram a uma retração da economia. Na tentativa de conter a fuga de capitais diante das crises do México em 1995, da Ásia em 1997 e da Rússia em 1998, assim como os ataques especulativos contra o Real no final da década, lançou-se mão de elevações acentuadas na taxa de juros básica da economia, com conseqüências sobre o dinamismo dos investimentos e o crescimento da economia. Um crescimento maior nos próximos anos e um período prolongado de expansão da economia irão requerer, pois, mudanças na política macroeconômica adotada até aqui, assim como políticas setoriais direcionadas.

No caso específico da Bahia, o resultado do ano 2001 foi positivo, com taxa acumulada, no ano, de 0,4%, praticamente igual à alcançada em 1999 (0,3%), mas bem superior àquela de 2000 (-3,1%). Alguns setores industriais destacaram-se: a Química (2,6%), com importante peso na estrutura industrial, e, em menor proporção, os setores de metalurgia (2,9%), papel e papelão (24,7%) e têxtil (3,3%). O comportamento da indústria baiana no ano 2001 foi diferente daquele de outras regiões pesquisadas pelo IBGE, com crescimento nos dois últimos trimestres do ano. Espera-se, portanto, que os sinais positivos confirmem-se como tendência nos próximos períodos, satisfazendo a expectativa de retomada de crescimento do País e do Estado da Bahia, tendo como um dos estímulos mais significativos a atividade industrial.

O presente artigo tem por objetivo expor de forma sucinta os dados de desempenho da indústria de transformação baiana na década de 90, no contexto do conjunto da economia, destacando o seu peso relativo e a sua performance no período.

## A INDÚSTRIA NA ECONOMIA BAIANA

Desde a implantação da indústria petroquímica na Bahia, nos anos 70, como parte da estratégia nacional de Substituição de Importações e de direcionamento de investimentos para regiões menos desenvolvidas do País, configurou-se uma estrutura produtiva intensiva em capital. Passou-se, pois, de um perfil agroexportador, fundado principalmente na cultura cacaueira, para um perfil de fornecedor de bens intermediários, inserido na matriz industrial brasileira.

A indústria química/petroquímica ganhou destaque na Bahia ao final dos anos 70 e, a partir de 1985, já representava mais da metade de valor agregado bruto (VAB) da indústria de transformação. Com a crise da atividade cacaueira, principal componente da agricultura na Bahia, a participação desse setor reduziu-se de 18,7% do PIB em 1985 a 10,1% em 2000. A indústria de transformação, por sua vez, passou a representar 25,5% do PIB baiano em 1985, sofreu uma pequena redução dessa participação em meados da década de 90 — em favor de atividades de Comércio e Serviços — e fechou a década novamente com participação de 25% no PIB, mesmo sofrendo os efeitos da crise da cacauicultura no segmento industrial de Produtos Alimentares. Assim, a indústria *latu senso* é a atividade econômica de maior peso na economia do Estado.

*TABELA 1*

***Estrutura do PIB da Bahia - 1985-2000****

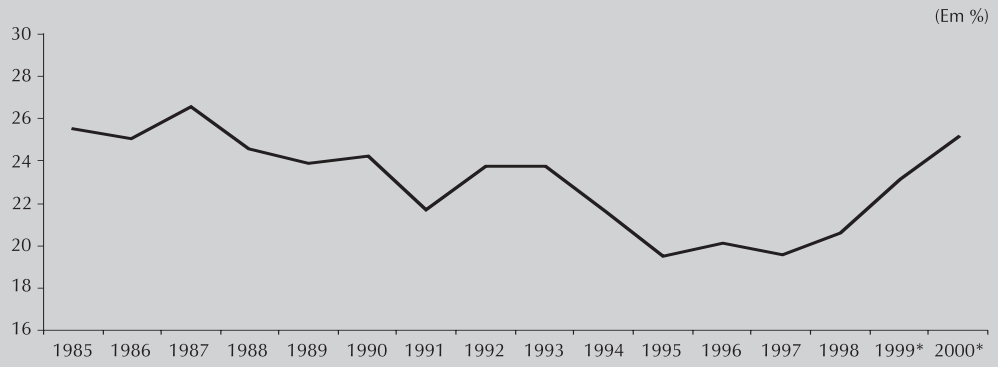
| Setores/Atividades | Anos | | | |
|---|---|---|---|---|
| | 1985 | 1990 | 1995 | 2000* |
| Agropecuária | 18,7 | 10,4 | 13,6 | 10,1 |
| Indústria Extrativa Mineral | 6,4 | 2,4 | 1,9 | 1,4 |
| Indústria de Transformação | 25,5 | 24,2 | 19,5 | 25,2 |
| Serviços Industriais de Utilidade Pública | 3,7 | 3,9 | 3,4 | 3,6 |
| Construção Civil | 6,6 | 7,5 | 10,4 | 11,1 |
| Alojamento e Alimentação | 2,2 | 2,5 | 2,7 | 2,0 |
| Comércio | 9,3 | 11,5 | 10,3 | 8,4 |
| Transportes e Armazenagem | 2,4 | 2,3 | 1,8 | 1,8 |
| Comunicações | 0,8 | 1,1 | 2,1 | 3,7 |
| Financeiro | 6,7 | 10,0 | 5,0 | 5,0 |
| Aluguel de Imóveis e Serviços Prestados a Empresas | 6,3 | 6,6 | 9,7 | 10,4 |
| Administração Pública | 8,4 | 12,5 | 14,0 | 11,7 |
| Outros Serviços | 2,8 | 5,0 | 5,6 | 5,6 |
| PIB a preços básicos | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

*Fonte: SEI/IBGE.*

** Dados sujeitos a retificação*

*GRÁFICO 1*

***Participação da indústria de transformação no PIB 1985-2000***




*Fonte: SEI / IBGE*

**Dados sujeitos a retificações*

Ao longo dos anos 90, o desempenho da Indústria de Transformação baiana acompanhou de perto os ciclos da economia brasileira. Mais uma comprovação da inserção da Bahia na matriz industrial nacional, como fornecedora de insumos básicos. No início da década, a crise política e a recessão econômica brasileira tiveram reflexos claros na economia estadual, e a indústria foi a atividade que sofreu maior retração. A partir de 1992, percebe-se uma reação das atividades produtivas baianas e a indústria passa a se beneficiar dos resultados positivos dos investimentos realizados na década anterior. Após dois anos de taxas negativas

(1990 e 1991), a indústria de transformação conseguiu manter taxa média positiva até o final da década, mesmo com a contração de sua participação no PIB.

Os investimentos na indústria petroquímica, com a duplicação da central de matérias-primas do Pólo Petroquímico de Camaçari no início da década e a ampliação da Refinaria Landulfo Alves (concluída em 1998), e ainda com o surgimento de novos segmentos, como o de Papel e Celulose, durante a década, foram elementos importantes para os resultados positivos no período e a redução dos efeitos negativos do conturbado cenário econômico e político nacional, antes e após a implementação do Plano Real. Assim, entre 1990 e 1994, a economia baiana teve crescimento tímido, com média de 1,8%; a indústria de transformação obteve taxa negativa de crescimento (-1,7%) no mesmo período. Com a consolidação de investimentos anteriores, após a implantação do Plano Real, os resultados da indústria passaram a ser mais animadores (ver Tabela 2 e Gráfico 2).

Dado o peso relativo significativo do setor na composição do PIB baiano, sua influência foi inegável no desempenho da economia na década. No entanto, outras atividades, com menor peso relativo, tiveram desempenho mais expressivo na década, com destaque para: Comunicações, Alojamento e Alimentação, Aluguel de Imóveis e Serviços Prestados a Empresas. O setor de Comunicações foi o que obteve maior representatividade na composição do PIB estadual. As atividades relacionadas com Serviços obtiveram significativos crescimentos na década, mas não alteraram substancialmente sua participação relativa na estrutura do PIB.

O crescimento da participação dos Serviços, sejam eles pessoais ou voltados para empresas, é uma característica comum a economias em desenvolvimento e com crescente diversificação de suas atividades produtivas. Nos últimos anos, os Serviços têm deixado de ser vistos como algo à parte, um setor "terciário", e passaram a ser levados em conta na análise das atividades econômicas em seu conjunto, tornando-se mais visíveis e mais facilmente contabilizados. Passam a ter maior valor relativo a logística integrada (transportes, armazenamento, distribuição etc.), a informática e as comunicações, segmentos em que o investimento passou a representar a possibilidade de ganho de competitividade das atividades econômicas.

Como se pode observar no Gráfico 2, nos dois primeiros anos da década a retração da indústria de transformação foi bem maior que a do PIB como um todo; no entanto, nos anos seguintes, o desempenho da indústria em geral superou aquele do total da economia, à exceção de nos anos de 1997 (sob o efeito da crise asiática), 1999 (crise da Rússia) e 2000.

Apesar do crescimento de segmentos como Papel e Celulose e Metalurgia, o setor continua extremamente concentrado na indústria química, que passou de uma participação de 46% no Valor Agregado Bruto em 1990 para 56% em 1999 (ver Gráfico 3). Há mesmo perspectivas de incremento dessa participação da Química a partir dos incentivos públicos que vêm sendo dados às indústrias de terceira geração (sobretudo materiais plásticos). Novos investimentos e ampliação de plantas já instaladas devem também influenciar esse crescimento.

*TABELA 2*

***Variação Percentual do PIB, por atividades. Bahia - 1990-2000***

| Setores / Atividades | Anos | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
| PIB | -0,3 | -1,5 | 1,8 | 3,1 | 3,6 | 1,0 | 2,7 | 6,6 | 1,7 | 2,5 | 2,4 |
| Agropecuária | -5,0 | 7,8 | 2,0 | -5,4 | 0,6 | -1,5 | 2,9 | 12,3 | -5,5 | 4,5 | 19,7 |
| Indústria Extrativa Mineral | -4,5 | -7,3 | 4,2 | 4,7 | -2,8 | -6,3 | -6,3 | -5,9 | -1,1 | -7,7 | -0,2 |
| Indústria de Transformação | -1,6 | -9,0 | 4,2 | 6,4 | 4,5 | 1,0 | 6,0 | 1,7 | 6,3 | 1,3 | -2,6 |
| Serviços Industriais de Utilidade Pública | 5,6 | 2,7 | 8,5 | 3,8 | 2,7 | -9,9 | -1,1 | 7,3 | 5,4 | -2,7 | 2,1 |
| Construção Civil | 10,3 | -1,8 | -6,0 | -0,3 | 3,7 | 3,3 | -1,9 | 21,5 | -1,0 | 5,1 | -1,1 |
| Alojamento e Alimentação | -5,9 | 5,8 | 3,7 | 0,6 | 7,6 | 7,1 | -3,4 | 0,5 | 13,7 | 13,1 | 10,0 |
| Comércio | -0,9 | -3,9 | -2,8 | 5,5 | 8,3 | 1,4 | 6,4 | 4,4 | -5,8 | 0,4 | 0,8 |
| Transportes e Armazenagem | 3,1 | -3,4 | -0,8 | 2,8 | -2,4 | 9,6 | 12,0 | 4,0 | 11,3 | 5,1 | 2,4 |
| Comunicações | 15,6 | 6,7 | 2,9 | 9,7 | 18,7 | 16,9 | 4,6 | 19,8 | 23,6 | 9,5 | 12,0 |
| Financeiro | -1,2 | -1,9 | 0,8 | 3,8 | 3,4 | 0,6 | 2,1 | 6,2 | 4,1 | 2,6 | 0,9 |
| Aluguel de Imóveis e Serviços Prestados a Empresas | -0,4 | 3,8 | 4,1 | 4,1 | 2,9 | 2,7 | 3,1 | 7,4 | -0,2 | 2,1 | 1,8 |
| Administração Pública | 1,8 | 1,7 | 1,3 | 1,2 | 1,2 | 1,2 | 1,1 | 1,1 | 1,1 | 1,1 | 1,1 |
| Outros Serviços | 2,2 | 1,8 | 1,4 | 1,8 | 1,6 | 1,6 | 0,6 | 1,0 | 1,4 | 1,5 | 0,8 |

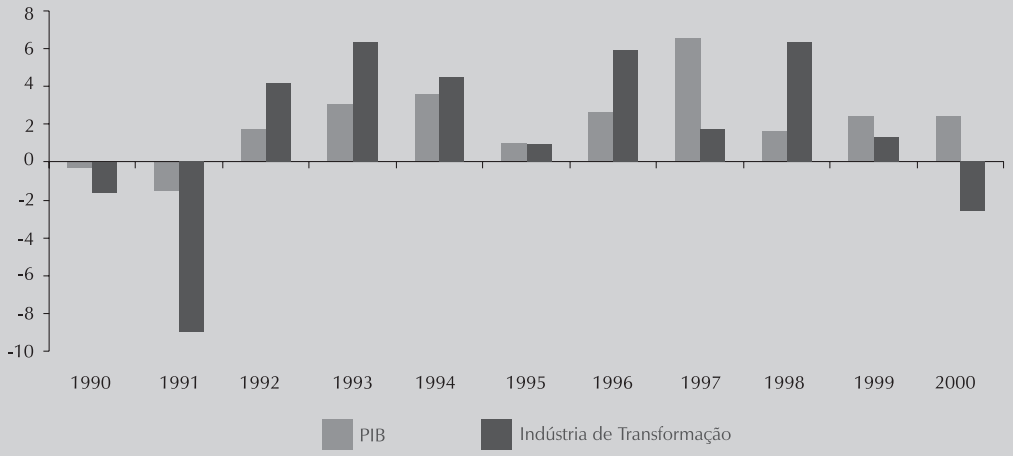
*Fonte: SEI/IBGE*
** Dados sujeitos a retificação*

A indústria de Produtos Alimentares, que era a segunda mais importante na estrutura industrial no início da década (com 14,8% em 1990), teve significativa redução de sua participação para pouco menos que a metade (7% em 1999). Nesse caso, sente-se o efeito da contração dos rendimentos dos trabalhadores, uma das "âncoras" do Plano Real (a chamada "âncora salarial"), como forma de conter o aumento de preços por pressão de demanda, o que fez com que o consumo de bens finais ficasse cada vez mais reduzido. Apesar disso, no caso do segmento de Metalurgia, a estabilidade da moeda, com o controle da inflação, foi um fator de estímulo ao consumo de bens duráveis, viabilizado pelos financiamentos de médio prazo, o que possibilitou o aumento da sua participação no PIB na década (de 14,3% em 1990 para 17,6% em 1999).

O surgimento do segmento de Papel, Papelão e Celulose foi muito importante para a atividade industrial baiana na década de 90. As condições climáticas da região sul da Bahia são extremamente favoráveis ao cultivo de florestas de eucalipto, principal insumo desse setor, que gera elevado valor agregado e direciona a maior parte de sua produção para mercados externos, sendo, portanto, um elemento positivo para a balança comercial do Estado. Por outro lado, esse segmento industrial tende a manter o caráter capital-intensivo da indústria baiana.[1]

***GRÁFICO 2***

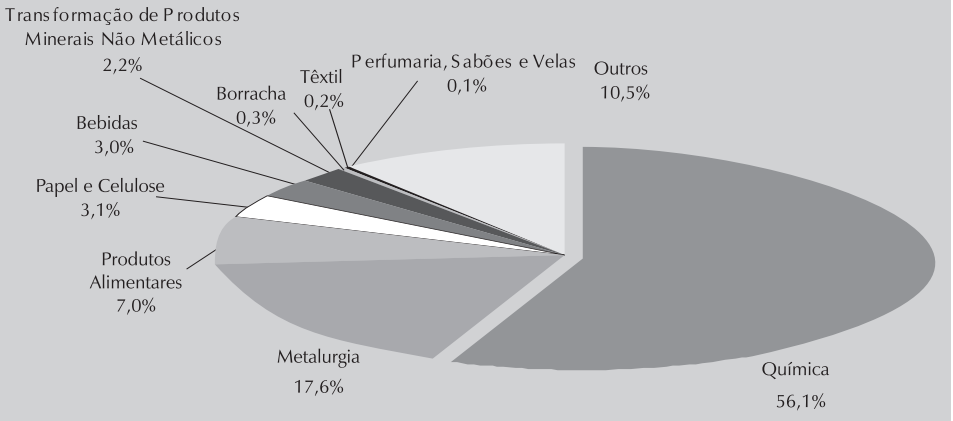
***Variação % do PIB e da indústria de transformação 1990-2000***




*Fonte: SEI / IBGE.*

***GRÁFICO 3***

***Estrutura da indústria de transformação baiana 1999****




*Fonte: SEI / IBGE.*
** Dados sujeirtos a retificação*

*TABELA 3*

***Estrutura da indústria de transformação - Valor agregado bruto. Bahia - 1990-1999***

(Em %)

| Segmentos | Anos | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998[1] | 1999* |
| Química | 45,95 | 47,95 | 52,01 | 54,93 | 51,00 | 47,30 | 46,17 | 49,40 | 51,82 | 56,10 |
| Metalurgia | 14,33 | 14,04 | 15,03 | 12,91 | 14,49 | 15,33 | 17,37 | 16,75 | 17,23 | 17,59 |
| Produtos alimentares | 14,78 | 15,31 | 11,39 | 10,20 | 10,48 | 10,17 | 10,40 | 9,10 | 8,27 | 6,96 |
| Papel e celulose | 0,83 | 0,94 | 1,90 | 3,10 | 3,62 | 5,14 | 4,30 | 3,92 | 2,75 | 3,15 |
| Bebidas | 2,30 | 2,94 | 2,87 | 3,31 | 4,80 | 6,50 | 6,61 | 6,02 | 5,29 | 2,98 |
| Transformação de produtos minerais não-metálicos | 4,46 | 3,44 | 3,07 | 2,53 | 2,50 | 2,57 | 2,57 | 2,52 | 2,98 | 2,16 |
| Borracha | 0,39 | 0,40 | 0,54 | 0,54 | 0,63 | 0,64 | 0,66 | 0,64 | 0,57 | 0,27 |
| Têxtil | 3,28 | 2,44 | 1,19 | 0,95 | 1,20 | 1,29 | 0,95 | 0,81 | 0,37 | 0,16 |
| Perfumaria, sabões e velas | 0,38 | 0,40 | 0,22 | 0,18 | 0,26 | 0,26 | 0,19 | 0,16 | 0,13 | 0,11 |
| Outros | 13,30 | 12,14 | 11,78 | 11,35 | 11,02 | 10,81 | 10,78 | 10,68 | 10,58 | 10,54 |
| Total | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

*Fonte: SEI/IBGE*

** Dados sujeitos a retificação*

Um conjunto de novos investimentos previstos para o setor industrial baiano nos próximos anos traz a perspectiva de fortalecimento de atividades como a Agroalimentar e a de Calçados / Têxtil / Confecções (mais intensiva em trabalho), mas a estrutura industrial atual sofrerá poucas alterações. As atividades do Complexo Madeireiro (relacionado com Papel e Celulose), Química / Petroquímica e Metal-Mecânica concentram 62% (SEI, 2002) das intenções de investimentos declaradas para o período 2001 – 2006 (ver Gráfico 6).

## DESEMPENHO DE SEGMENTOS DA INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO

A indústria de transformação da Bahia é extremamente concentrada na produção de bens intermediários: em 1998, somente a Química e o refino de petróleo representavam 51,7% do Valor da Transformação Industrial (VTI) baiano (IBGE-PIA, 1998). De acordo com a Tabela 4, a Química foi também um dos segmentos industriais que obtiveram maior crescimento na sua produção física: tomando por base o ano de 1991, chegou a atingir em 1999 o índice de 154,5, voltando a cair no ano 2000. A década de 90 foi um período de crescimento significativo da produção do segmento, tanto que as empresas já anunciam novos investimentos em ampliação da capacidade produtiva desde 1998. Além da ampliação da central de matérias-primas e da entrada em operação de novas plantas de petroquímicos básicos, o setor foi beneficiado por um crescimento da demanda no mercado

internacional, pelo escoamento da produção para novos mercados no exterior e pela recuperação de preços que estavam bastante contraídos até meados da década.

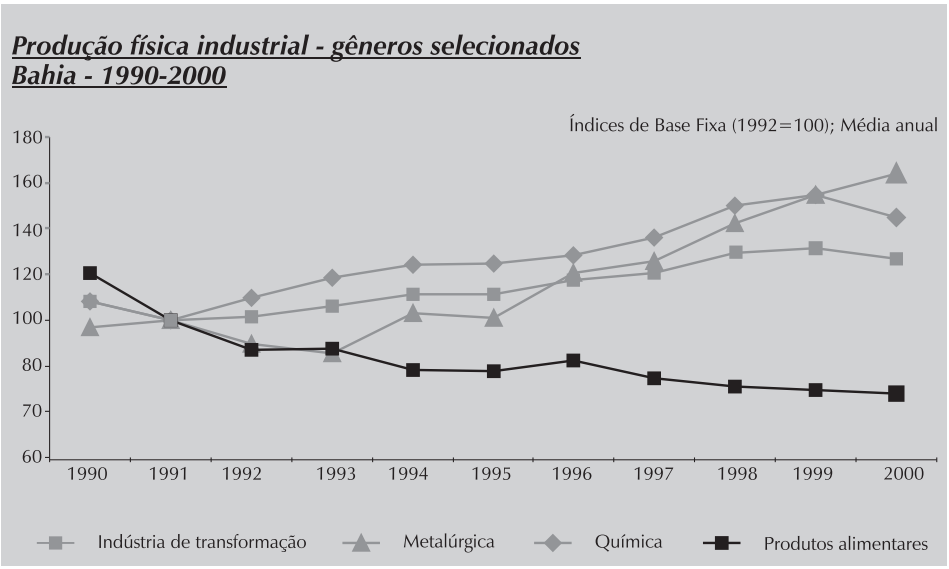
Entre os segmentos estudados pela Pesquisa Industrial Mensal – Produção Física, do IBGE, destaca-se claramente a Metalurgia, com crescimento surpreendente da produção na década. Mesmo concentrada em poucos produtos e enfrentando a concorrência de países africanos com a abertura do mercado, o segmento obteve os melhores resultados nos indicadores de produção.

Por sua vez, a indústria de Produtos Alimentares, segunda mais importante em termos de peso relativo no Estado, teve significativas reduções na sua produção na década de 90. Além da crise do cacau e seus derivados, os preços de alguns produtos *tradeables* – comercializáveis no mercado internacional – foram reduzidos no mercado internacional, desestimulando sua produção. E, como já comentado, houve retração na demanda interna por alguns produtos alimentares básicos.

O desempenho desses três importantes segmentos da indústria baiana, assim como o desempenho da indústria de transformação como um todo na década pode ser melhor observado no Gráfico 4.

***GRÁFICO 4***

***Produção física industrial - gêneros selecionados***
***Bahia - 1990-2000***




*Fonte: IBGE / PIM-PF.*

Os impactos da abertura comercial posta em prática na década foram sentidos sobretudo a partir de 1992. Os segmentos mais estruturados conseguiram reagir mais rapidamente e se adequar a uma nova realidade de competição no mercado nacional e internacional. Os demais segmentos não conseguiram obter ganhos expressivos em termos de produção na década. A concorrência de produtos chineses e asiáticos, assim como a diminuição do poder aquisitivo da população, provocaram impactos negativos na produção de segmentos como Bebidas, Têxtil e Perfumaria, Sabões e velas. Mesmo com a recuperação do poder aquisitivo da população brasileira no início do Plano Real, que levou, por exemplo, o segmento de Bebidas a resultados positivos expressivos, essa tendência não se manteve e, ao final da década, percebeu-se nova retração na produção dessa atividade.

Os setores mais tradicionais da economia baiana foram os que mais sentiram

os impactos da rápida abertura comercial e da reestruturação produtiva ocorridas na década. Processos como fusões e incorporações, terceirização, mudanças acentuadas na organização industrial e difusão rápida do uso de novas tecnologias (sobretudo microeletrônica e informática) manifestaram-se sobretudo na forma de fechamento de empresas, falências, agravamento da crise social e destruição de muitos postos de trabalho na indústria baiana, já caracterizada como estruturalmente intensiva em capital.

A indústria foi o setor da atividade econômica brasileira que mais refletiu as deficiências do mercado de trabalho brasileiro nos últimos dez anos — segundo o IBGE, perdeu espaço no mercado de trabalho e os serviços passaram a ocupar mais da metade da população. Além disso, a proporção de trabalhadores com carteira assinada no setor caiu de 79,5% em 1991 para 66,7% em 1999, com crescimento da participação de trabalhadores sem carteira assinada e por conta própria em paralelo.

***TABELA 4***

***Produção Física Industrial - Classes e Gêneros. Bahia - 1990-2000***

Índices de Base Fixa (1991 = 100); Média anual.

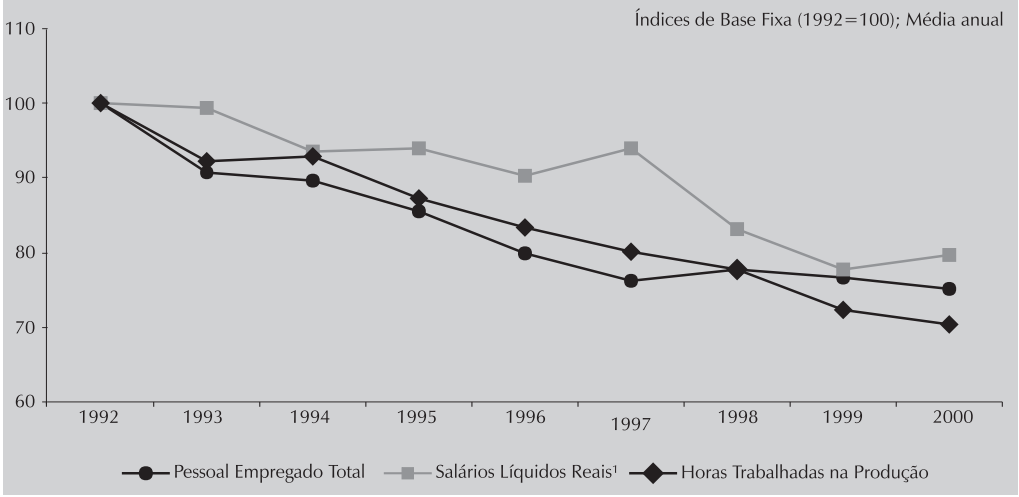
| Classes / Gêneros | Anos | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
| Indústria geral | 108,6 | 100,0 | 102,0 | 106,5 | 110,1 | 109,1 | 113,6 | 115,0 | 121,8 | 122,1 | 118,4 |
| Indústria extrativa mineral | 107,9 | 100,0 | 104,2 | 108,7 | 106,0 | 99,3 | 98,3 | 92,5 | 91,5 | 84,5 | 84,3 |
| Indústria de transformação | 108,2 | 100,0 | 101,5 | 105,9 | 111,2 | 111,5 | 117,4 | 120,6 | 129,2 | 131,4 | 126,7 |
| Transformação de produtos de minerais não-metálicos | 132,0 | 100,0 | 95,6 | 87,5 | 85,4 | 85,8 | 81,5 | 84,1 | 106,5 | 84,2 | 85,5 |
| Metalúrgica | 96,7 | 100,0 | 89,6 | 85,7 | 103,2 | 101,0 | 120,6 | 125,6 | 142,2 | 154,8 | 163,8 |
| Material elétrico e de comunicação | 114,6 | 100,0 | 100,4 | 100,4 | 111,8 | 110,9 | 139,9 | 143,5 | 130,1 | 110,0 | 113,1 |
| Papel e papelão | 0,0 | 100,0 | 105,4 | 88,4 | 87,5 | 87,2 | 98,6 | 100,6 | 77,8 | 85,1 | 89,7 |
| Borracha | 98,4 | 100,0 | 70,2 | 71,0 | 72,8 | 69,6 | 78,6 | 85,3 | 81,0 | 89,8 | 59,7 |
| Química | 108,2 | 100,0 | 109,6 | 118,5 | 124,2 | 124,6 | 128,4 | 136,3 | 149,9 | 154,5 | 145,1 |
| Perfumaria, sabões e velas | 102,7 | 100,0 | 53,6 | 45,6 | 76,9 | 81,7 | 62,7 | 54,0 | 45,2 | 37,4 | 35,4 |
| Produtos de matérias plásticas | 0,0 | 100,0 | 91,9 | 71,8 | 86,8 | 84,9 | 90,7 | 87,2 | 100,2 | 73,6 | 89,4 |
| Têxtil | 0,0 | 100,0 | 83,2 | 81,5 | 85,1 | 86,9 | 89,1 | 64,0 | 36,6 | 39,3 | 39,9 |
| Produtos alimentares | 120,6 | 100,0 | 87,3 | 87,6 | 78,3 | 77,8 | 82,4 | 74,9 | 70,8 | 69,4 | 68,1 |
| Bebidas | 98,1 | 100,0 | 84,0 | 94,5 | 128,1 | 165,7 | 162,0 | 142,7 | 130,8 | 88,8 | 95,5 |

*Fonte: IBGE / PIM-PF*

A redução do pessoal ocupado total na indústria de transformação baiana também ficou clara na década. De 1992 a 2000, houve queda de 25% dos ocupados no setor, conforme o Gráfico 5. A mudança estrutural da economia na década, assim como a exposição da economia ao mercado externo e a busca por ganhos de produtividade tiveram grande influência na redução do emprego industrial.

***GRÁFICO 5***

***Indicadores de trabalho na indústria de transformação baiana 1992-2000***




*Fonte: CNI / FIEB*
*Nota: Massa salarial, Deflator: INPC/Reg. Metropolitana de Salvador - IBGE*

Para os trabalhadores que permaneceram na indústria de transformação, a situação na década também não foi animadora. Os salários líquidos reais caíram 20% entre 1992 e 2000, com apenas duas pequenas inflexões em 1997 e 2000, que não se revelaram como tendência. Esses indicadores podem ser um reflexo da queda da atividade produtiva em segmentos industriais mais intensivos em mão-de-obra, o que pode estar implícito na redução das horas trabalhadas na produção (–29,5% no mesmo período). Ao mesmo tempo, a redução das horas trabalhadas na produção pode estar relacionada com o aumento de produtividade e as novas formas de organização da produção.

As exigências para contratação de novos trabalhadores são muito maiores quanto à qualificação e à capacidade de adaptação a múltiplas funções. O uso cada vez mais intensivo de novas tecnologias, como forma de reduzir custos e melhorar a posição competitiva das empresas no mercado, vem fazendo novas exigências aos trabalhadores e desafios às representações sindicais, que, além disso, já têm de enfrentar os problemas macroeconômicos .

## ALGUMAS PERSPECTIVAS PARA A INDÚSTRIA BAIANA

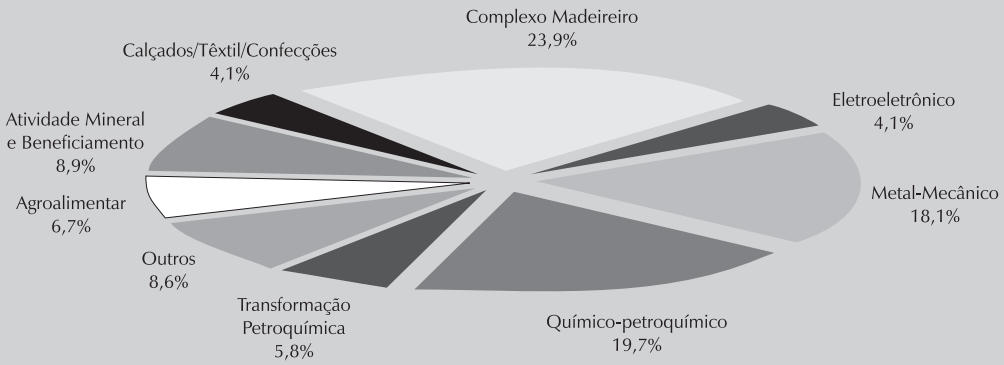
Como vimos, portanto, após uma década considerada de crise ou estagnação da atividade industrial baiana, sobretudo no que diz respeito aos impactos sociais

dessa estagnação, o início de uma nova década traz elementos que podem indicar uma mudança nesse quadro. A realização de novos investimentos em segmentos industriais poderá trazer novo fôlego à economia baiana como um todo.

Além das expectativas voltadas para a implantação da indústria automotiva no Estado, antes inexistente, e seu provável efeito em cadeia nas atividades que lhe são relacionadas, o anúncio de novos investimentos em outros segmentos cria a perspectiva de expansão da atividade industrial no Estado. Observando o Gráfico 6, percebe-se que as atividades que já representam maior peso na indústria baiana são aquelas que também atraem novos investimentos em maior proporção. No entanto, outras atividades geradoras de emprego e renda também fazem parte do leque de investimentos previstos para os primeiros cinco anos da década que se inicia.

***GRÁFICO 6***

***Investimentos previstos para a Bahia - 2001 / 2006***
***Participação dos investimentos por complexo de atividade***




*Fonte: SICM / Jornais Diversos*
*Elaboração: GEAC / SEI*

Os esforços de atração de novos investimentos também têm sido direcionados para uma nova configuração espacial das atividades produtivas. Com o objetivo de aproveitar a melhor infra-estrutura existente e as economias de aglomeração, a Região Metropolitana de Salvador, o Extremo Sul e Paraguaçu reúnem cerca de 84% dos investimentos, com destaque para os seguintes municípios, relacionados segundo ordem de importância: Camaçari; Eunápolis; São Francisco do Conde; Feira de Santana e Simões Filho.

Espera-se incentivar a implementação de novas unidades produtivas no interior do Estado, com o estabelecimento de vínculos interindustriais e redes. Para tanto, é preciso criar condições através do planejamento criterioso e acompanhamento técnico por parte dos agentes capazes de assegurar o desenvolvimento menos desigual do Estado, levando em consideração suas regiões menos privilegiadas. Mecanismos de política pública específicos e de incentivos direcionados poderão sustentar a desconcentração geográfica dos novos investimentos. Os processos de atração, manutenção e distribuição espacial planejada de novos investimentos (industriais ou não) são os desafios que se apresentam para os próximos anos.

## NOTA

[1] Ver o artigo sobre a indústria de papel e celulose nesta publicação.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CAI participação da indústria no emprego**.** *Folha de São Paulo*. São Paulo, 13 jan. 2002. Caderno Dinheiro, p. B3.

INDICADORES INDUSTRIAIS. Salvador: FIEB, n. 7, jul. 2001.

INSTITUTO DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL. *Indústria e desenvolvimento* – Uma análise dos anos 90 e uma agenda de política de desenvolvimento industrial para a nova década. IEDI, 2000.

PESQUISA INDUSTRIAL ANUAL – EMPRESA. Rio de Janeiro: IBGE v.17, p. 1-247, 1998.

PETITINGA, Luiz Alberto B. A indústria baiana na década de 90. In: *Bahia 2000.* Salvador: SEI, 1999. p. 78-97, il. tab. graf. mapa.

PRODUÇÃO pode crescer sem gerar empregos**.** *Folha de São Paulo*. São Paulo, 03 fev. 2002. Caderno Dinheiro, p. B3.

SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS SOCIAIS DA BAHIA. Investimentos industriais previstos no Estado da Bahia. *Conjuntura & Planejamento*. Salvador, n. 92, p. 40-42, jan. 2002.

_____. *A indústria baiana nos anos 90*. Salvador: SEI: 1997. (Série estudos e pesquisas, 37).

TEIXEIRA, Francisco; GUERRA, Oswaldo. 50 Anos da industrialização baiana: do enigma a uma dinâmica exógena e espasmódica. *Bahia Análise & Dados*: leituras da Bahia II. Salvador, v. 10, n. 1, p.87-98, jul. 2000.

# ANÁLISE DO SETOR DE PAPEL E CELULOSE DE MERCADO NA DÉCADA DE 90: MUNDO, BRASIL E BAHIA

*ROBERTA LOURENÇO DE SOUZA**
*MEIRE JANE LIMA DE OLIVEIRA***

O setor produtor de papel e celulose brasileiro tem contribuído de forma bastante significativa para o desenvolvimento do País nos últimos anos. A produção total do gênero alcançou 14.152 mil toneladas em 1999, sendo que o segmento de papel respondeu por 49,1% e o de celulose, por 50,9% (Bracelpa, 1999). Esse resultado representou uma receita operacional líquida acima de R$ 6,7 bilhões para as principais empresas do setor.[1]

O Brasil, atualmente, é o sétimo maior produtor mundial de celulose e pastas (fibra longa e fibra curta), ocupando a terceira posição especificamente na produção de celulose de mercado, e é o décimo-segundo maior produtor de papel, além de estar entre os 11 maiores mercados consumidores mundiais.

A indústria de papel e celulose é produtora de *commodities*, cujos preços são determinados no mercado internacional, oscilando segundo a conjuntura externa. Essa indústria, caracterizada como um oligopólio homogêneo, tem um produto com pouca diferenciação, notadamente no caso da celulose, além de depender de grandes escalas de produção para reduzir custos, o que leva boa parte das firmas do setor a serem verticalizadas. Outra característica importante dessa indústria refere-se à necessidade de explorar recursos florestais para obter sua principal matéria-prima, a madeira. Esse traço, associado às características de seu processo de produção, revela o alto potencial poluidor da atividade.

Sua cadeia produtiva compreende as seguintes etapas: produção de madeira, energia, celulose, papel, conversão em artefatos de papel e papelão, reciclagem de papel, produção gráfica e editorial, além das atividades de transporte, distribuição e comércio. Os investimentos geram um efeito multiplicador de renda bastante significativo, principalmente pelo estímulo à produção de bens de capital e à construção civil. As firmas dessa indústria geram tanto empregos diretos como indiretos nos pólos e/ou cidades articuladas ao setor (SPI – MDIC, 1997)

Os produtos ofertados dividem-se, basicamente, em quatro tipos de usos finais: papéis para uso gráfico, papéis para embalagem, papéis e celulose para fins sanitários e especialidades. Esses produtos atendem a diversas necessidades da sociedade, como educação, saúde, embalagens de bens de consumo, dentre outros.

No Brasil, o setor destaca-se também na inserção internacional e na geração de divisas. Em 1999, sua exportação foi de mais de 3,1 milhões de toneladas

* Roberta Lourenço de Souza é economista e pesquisadora da SEI. robertalourenco@hotmail.com.

** Meire Jane Lima de Oliveira é economista, mestranda em Economia pelo CME-UFBA e bolsista da CAPES/PROCES/UFBA. meirejan@ufba.br.

de celulose e pastas de mercado e de 1,3 milhão de toneladas de papel, ambos agregando e absorvendo US$ 2,1 bilhões nas vendas externas.

Diante das potencialidades competitivas, esse setor tem contribuído bastante para o crescimento das exportações, sem ao menos desequilibrar o mercado interno com possíveis reduções na oferta. A indústria brasileira é bastante competitiva internacionalmente, dispondo de condições favoráveis tanto em relação aos recursos naturais (qualidade e quantidade) quanto no desenvolvimento de tecnologias silviculturais modernas, compatíveis com o desenvolvimento sustentável.

As empresas líderes desse setor apresentam grandes escalas de produção, máquinas e equipamentos modernos, produtos de qualidade; são tecnologicamente atualizadas e detêm também o controle ambiental dos processos produtivos, além de apresentarem capacitação gerencial e tecnológica. Caracterizam-se, portanto, como empresas de grande porte. Apesar disso, empresas de médio e pequeno porte estão em operação e também atendem ao mercado com o que produzem.

Nos anos 1990, a abertura comercial no Brasil provocou a ruptura de uma política industrial protecionista, expondo as empresas brasileiras à competição internacional. Isso criou a necessidade, para as empresas, de desenvolver estratégias de atualização tecnológica, melhoria da qualidade e eficiência produtiva, com o cumprimento de especificações de produtos e processos, principalmente no referente ao controle ambiental e ao aumento da interação com os clientes. Nesse contexto, a solução para essas empresas foi a modernização com reestruturação interna (administração), bem como novas formas para captação de recursos externos.

No início dessa mesma década, as empresas enfrentaram, além da concorrência internacional, a retração da demanda e dos preços entre 1990 e 1993. Esse período foi bastante difícil para o Brasil, visto que os investimentos já haviam sido iniciados, algo em torno de US$ 6,7 bilhões entre 1989 e 1994, e não podiam ser suspensos (SPI – MDIC, 1997).

Mesmo nesse ambiente desfavorável, com a abertura comercial e sem barreiras tarifárias às importações, as empresas dessa indústria conseguiram manter a sua inserção internacional, com aumento das suas exportações e manutenção das vendas ao mercado interno.

Períodos de crises econômicas abalaram o setor nessa década, como as crises do México, em 1994, e a asiática e a russa, ambas no início de 1999, que atingiram não só os preços internacionais como a oferta e a demanda mundial. Estes vieram a se recuperar apenas no final de 1999, com aumento na produção e no consumo mundial de aproximadamente 5%.

No Brasil, entre 1990 e 1999, o consumo interno de celulose e pastas cresceu 36,4% e o consumo de papel cresceu 56,1% no mesmo período. A estabilidade econômica (redução dos preços, além de outros aspectos) proporcionada pelo Plano Real é um dos principais motivos dessa expansão.

Durante a década de 90, essas empresas investiram na melhoria do seu potencial tecnológico, gerando produtos de maior valor agregado e associando-os à melhoria ambiental, o que permitiu o alcance de padrões internacionais de produtividade, qualidade dos produtos e proteção ao meio ambiente (na atividade florestal e na industrial).

Atualmente, a maioria das empresas do setor é certificada pelas normas internacionais de qualidade e de meio ambiente ISO 9000 e 14000. Entre os fatores que estimularam essas certificações destacam-se as exigências do mercado externo, principalmente em relação à proteção ao meio ambiente.

A utilização, pela indústria nacional, somente de madeira de florestas plantadas, obedecendo a critérios de manejo florestal sustentável e seguindo os padrões das legislações internacionais, que são superiores aos nacionais (federal e estadual), é um entre os cuidados ambientais hoje adotados. A atual área reflorestada do setor é de cerca de 1,5 milhão de hectares, dos quais 68% são de eucalipto, 31% de *pinus* e 1% de outras espécies.

O setor é ainda caracterizado como intensivo em capital e necessita de um período de longo prazo para a consolidação dos investimentos. Os períodos de preços atrativos e de crescimento da demanda estimulam a realização de novos investimentos. Nesse sentido, a maturação simultânea dos mesmos tende a provocar excesso de oferta, caracterizando ciclos de alta e baixa nos preços internacionais e oscilações nos novos investimentos. Dessa forma, cria-se a necessidade, para a indústria, de adotar o *timing* e a coordenação desses investimentos, para tentar evitar essa simultaneidade.

Neste artigo tem-se como objetivo apresentar a posição do setor de papel e celulose brasileiro em relação à produção e exportação mundial desses produtos na década de 90, mais especificamente a posição da Bahia, onde este setor tem tido uma participação expressiva na pauta de vendas externas, impulsionada principalmente pela Bahia Sul Celulose. Nesta análise, trata-se sobretudo da celulose de mercado, pela sua importância na determinação dos preços do produto e por representar a parcela da produção total que é destinada ao comércio internacional e interno. Faz-se ainda uma breve exposição dos fatores competitivos dessa indústria, como também do papel da proteção ao meio ambiente.

Dessa forma, o artigo apresenta a seguinte estrutura: primeiro analisa-se a produção e consumo mundial de papel e celulose de mercado e, em seguida, destaca-se a posição do setor do Brasil na produção, consumo e vendas mundiais. O terceiro tópico evidencia a Bahia, ressaltando-se os novos investimentos previstos para o Estado. Por último, discorre-se sobre a importância da preservação do meio ambiente.

## CELULOSE DE MERCADO E PAPÉIS: PRODUÇÃO E CONSUMO MUNDIAL

Ao longo da década de 90, a estabilidade política e o crescimento econômico na Europa, Estados Unidos e países da Ásia (até meados da década) acarretaram um aumento tanto na produção quanto no consumo de papel e celulose. Esses países foram responsáveis por quase dois terços do consumo mundial de papéis. As empresas desse setor chegaram a empregar 3,1 milhão de pessoas nas 9 mil fábricas existentes no mundo, chegando a produzir algo em torno de US$ 260 bilhões (Valença e Matos, 2000). Nessa década também foi bastante discutida a preservação do meio ambiente e o estímulo à criação de programas de reciclagem de papel, notadamente devido às pressões dos consumidores mundiais.

No período entre 1990 e 1999 a produção de papel cresceu 32%, mas a de celulose e pastas teve um crescimento menos expressivo, alcançando apenas cerca de 11%. Isso se deveu sobretudo à expansão da reciclagem de papel, o que reduziu o consumo de fibras virgens.

***TABELA 1***

***Produção mundial de papel, celulose e pastas - 1990/1999***

(Em milhões de toneladas)

| Especificação | 1990 | 1999 | Var (%) |
|---|---|---|---|
| **Papel** | **239** | **316** | **3,1** |
| **Celulose e pastas** | **161** | **179** | **1,2** |
| **Celulose e pastas / papel - %** | **67,3** | **56,7** | **-** |

*Fonte: BNDES apud Valença e Mattos ( abr. 2001 a)*

## PRODUÇÃO MUNDIAL DE CELULOSE DE MERCADO

A produção mundial de celulose e pastas destina-se ao consumo das firmas produtoras integradas verticalmente (consumo cativo) e ao mercado interno e externo (celulose ou pastas de mercado). A celulose para consumo cativo participou, em 1999, com cerca de 78% do total produzido no mundo, e a de mercado, com apenas 22%. O crescimento da participação da celulose de mercado no total produzido no mundo foi de 5 pontos percentuais, pois em 1990 representou 17% do total. Apesar da reduzida participação relativamente à da celulose de consumo cativo, a celulose de mercado representa a base para a formação dos preços de vários tipos de papéis, tendo em vista que se constitui no elemento de maior custo de produção (Valença e Mattos, 2001).

As empresas que produzem celulose e pastas de mercado aproveitam a disponibilidade dos recursos florestais de suas respectivas regiões. Dessa forma, a celulose fabricada pode ser classificada segundo o processo produtivo, comprimento da fibra e regiões de origem, como apresentado a seguir (Valença e Mattos, 2001, p. 7):

1. celulose sulfato (*kraft*) branqueada

1.1. celulose de fibra longa;

✓ celulose de fibra longa do norte: produzida de pinheiros oriundos dos países nórdicos (Finlândia, Noruega e Suécia) e Canadá;

✓ celulose de fibra longa do sul: produzida de pinheiros dos Estados Unidos;

✓ outras celuloses de fibra longa: fabricada de pinheiros de diversos países.

1.2. celulose de fibra curta

✓ celulose de bétula (*birch*): oriunda da Finlândia e da Suécia;

✓ celulose de eucalipto: a grande maioria proveniente do Brasil, Portugal e Espanha e, em menor escala, do Chile, África do Sul e outros;

✓ celulose mista do sul: fabricada nos Estados Unidos;

✓ celulose mista do norte: fabricada no Canadá e diferentes países europeus e asiáticos;

✓ celulose mista tropical: produzida na Indonésia e Malásia;

2. celulose não-branqueada processo sulfato: fibra curta ou longa

3. celulose sulfito: fibra curta ou longa branqueada e não-branqueada

4. pastas de alto rendimento

Dentre as categorias apresentadas acima, a celulose sulfato branqueada lidera a produção mundial direcionada ao mercado, com uma participação de aproximadamente 85%, em 1999, e um acréscimo de cerca de 3,8 pontos percentuais em relação a 1990 (Tabela 2). Nessa categoria, a celulose fibra curta aumentou sua participação durante a década numa proporção maior que a da fibra longa, apesar de esta última ainda apresentar uma participação superior à da primeira. A celulose fibra curta de eucalipto, que lidera a produção brasileira, aumentou também sua participação durante a década de 90, sendo preferida às demais categorias na fabricação de papéis para imprimir e escrever.

A produção mundial de celulose e pastas de mercado cresceu 4,3% no período entre 1990 e 1999, acompanhando o crescimento das exportações e importações, que apresentaram taxas de crescimento semelhantes, respectivamente de 4,4% e 4,0% (Tabela 3). O crescimento da produção durante a década procurou suprir as necessidades da demanda externa, tendo em vista que boa parte dessa produção é direcionada às exportações.

O maior produtor mundial de celulose e pastas de mercado em termos de volume é o Canadá: sua participação, em 1999, chegou a cerca de 27% do total produzido, tendo aumentado em relação a 1990. Os EUA, por sua vez, reduziram a sua participação em cerca de cinco pontos percentuais, apesar de ainda ocuparem a segunda posição. O Brasil, que ocupava, em 1990, a quarta posição, passou a ocupar a terceira em 1999, tomando o lugar da Suécia.

*TABELA 2*

***Produção mundial de celulose e pastas de mercado - 1990/1999***

(Em milhões de toneladas)

| Categorias | 1990 | % | 1999 | % |
|---|---|---|---|---|
| 1. Celulose Branqueada Sulfato | 22,4 | 81,5 | 34,2 | 85,3 |
| 1.1 Fibra longa | 12,6 | 45,8 | 18,5 | 46,1 |
| 1.2 Fibra Curta | 9,8 | 35,6 | 15,7 | 39,2 |
| Eucalipto | 3,4 | 12,4 | 6,9 | 17,2 |
| Outras | 6,4 | 23,3 | 8,8 | 21,9 |
| 2. Celulose não-branqueada sulfato | 1,5 | 5,5 | 1,8 | 4,5 |
| 3. Celulose Sulfito | 1,5 | 5,5 | 1,4 | 3,5 |
| 4. Pastas de alto rendimento | 2,1 | 7,6 | 2,7 | 6,7 |
| Total | 27,5 | 100,0 | 40,1 | 100,0 |

*Fonte: BNDES apud Valença e Mattos (abr. 2001 a)*

*TABELA 3*

***Agregados de celulose e pastas de mercado - 1990/1999***

(Em milhões de toneladas)

| Indicadores | 1990 | 1999 | Var (%) |
|---|---|---|---|
| Capacidade Instalada | 33,3 | 42,4 | 2,7 |
| Produção | 27,5 | 40,1 | 4,3 |
| Importação | 22,4 | 32,0 | 4,0 |
| Exportação | 21,6 | 31,7 | 4,4 |
| Consumo Aparente | 28,3 | 40,4 | 4,0 |

*Fonte: BNDES apud Valença e Mattos (abr. 2001 a)*

*TABELA 4*

***Principais países produtores de celulose e pastas de mercado - 1990/1999***

(Em milhões de toneladas)

| Produtores | 1990 | Part (% ) | 1999 | Part (% ) |
|---|---|---|---|---|
| Canadá | 6,9 | 25,1 | 10,7 | 26,7 |
| Estados Unidos | 6,7 | 24,4 | 7,6 | 19,0 |
| Brasil | 1,8 | 6,5 | 3,7 | 9,2 |
| Suécia | 3,0 | 10,9 | 3,6 | 9,0 |
| Finlândia | 1,6 | 5,8 | 2,1 | 5,2 |
| Chile | 0,6 | 2,2 | 2 | 5,0 |
| Indonésia | 0,2 | 0,7 | 1,2 | 3,0 |
| Portugal | 1,2 | 4,4 | 1,2 | 3,0 |
| Espanha | 0,6 | 2,2 | 1 | 2,5 |
| Outros | 4,9 | 17,8 | 6,9 | 17,2 |
| Total | 27,5 | 100,0 | 40,1 | 100,0 |

*Fonte: BNDES apud Valença e Mattos (abr. 2001 a)*

A demanda de celulose e pastas de mercado é liderada pela Europa e Ásia/África/Oceania, que representam aproximadamente 74% do mercado no ano de 1999 (Tabela 5). Comparando os anos de 1990 e 1999, as regiões que apresentaram a maior variação na demanda foram a Ásia/África/Oceania com 75%. Em termos de país, os EUA, Japão e demais países do Sudeste Asiático lideram a demanda mundial de celulose.

***TABELA 5***

***Demanda de celulose/pastas de mercado por região - 1990/1999***

(Em milhões de toneladas)

| Região | 1990 | 1999 | Var (%) |
|---|---|---|---|
| Europa | 13,0 | 17,4 | 33,8 |
| América do Norte | 6,0 | 8,3 | 38,3 |
| Ásia/África/Oceania | 7,2 | 12,6 | 75,0 |
| América Latina | 2,1 | 1,9 | -9,5 |
| Total | 28,3 | 40,3 | 42,4 |

*Fonte: BNDES apud Valença e Mattos (abr. 2001 b)*

A taxa de variação anual da demanda por celuloses e pastas de mercado no período de 1990 a 1999 foi positiva, correspondendo a cerca de 3,5 % a.a. De acordo com a Tabela 6, a taxa de crescimento da procura por fibras de eucalipto foi de 70,0% no mesmo período, superando a da demanda por fibras longas (46,0%) e favorecendo os produtores das primeiras, entre eles o Brasil.

***TABELA 6***

***Demanda de celulose/pastas de mercado - 1990/2000***

(Em milhões de toneladas)

| | 1990 | 2000 | Var (%) |
|---|---|---|---|
| Fibra longa | 12,6 | 18,5 | 46,0 |
| Fibra curta | 10,3 | 16,0 | 55,3 |
| Eucalipto | 4,0 | 6,8 | 70,0 |
| Mista tropical | 0,1 | 1,2 | 1100,0 |
| Sulfito, não-branqueadas e pastas | 5,3 | 5,8 | 9,4 |
| Total | 28,3 | 40,3 | 42,4 |

*Fonte: BNDES apud Valença e Mattos (abr. 2001 b)*

A produção brasileira de celulose de eucalipto corresponde a metade da produção mundial desse tipo de fibra. Os demais países ofertantes são os seguintes: Espanha, Portugal, Chile, Argentina, Tailândia, África do Sul, Marrocos e Noruega. No comércio internacional, em 1999, o Brasil movimentou um volume de 32 milhões de toneladas, que correspondeu a 80% da produção mundial de celulose de mercado de eucalipto.

A América do Norte e a Europa estão entre os principais exportadores mundiais, com destaque para o Canadá, que alcançou 31% do total das exportações mundiais em 1999. Com relação aos importadores, em 1999, as regiões que mais se destacaram foram a Europa e a Ásia/Oceania, e, em termos de países, os Estados Unidos (13,1%), Alemanha (11,9%) e Japão (9,1%).

## PRODUÇÃO MUNDIAL DE PAPÉIS

A produção mundial de papéis apresentou um crescimento médio anual de 3,1% na década de 90 e concentra-se nas seguintes categorias: papéis para embalagem; papéis para imprimir e escrever; papel-cartão; sanitários, e papéis especiais (Tabela 7). Entre essas categorias, as mais produzidas no mundo em termos de volume (65% do total em 1999) são os papéis para embalagem e para imprimir e escrever, que representam também a maior parte do volume exportado pelo Brasil. Durante a década de 90, as categorias embalagem, imprimir e escrever, e sanitários apresentaram crescimento no total produzido, mas as demais tiveram uma retração no volume.

***TABELA 7***

***Produção mundial de papel por categoria - 1990/1999***

(Em milhões de toneladas)

| Categorias | 1990 | Part (%) | 1999 | Part (%) |
|---|---|---|---|---|
| Imprimir e escrever | 68,6 | 28,7 | 95,7 | 30,3 |
| Imprensa | 32,9 | 13,8 | 37,7 | 11,9 |
| Embalagens | 76,8 | 32,1 | 110,2 | 34,9 |
| Sanitários | 13,8 | 5,8 | 19,9 | 6,3 |
| Papel cartão | 34,9 | 14,6 | 42,4 | 13,4 |
| Especiais/outros | 12,2 | 5,1 | 9,9 | 3,1 |
| Total | 239,2 | 100,0 | 315,8 | 100,0 |

*Fonte: BNDES apud Valença e Mattos (nov. 2000)*

O principal produtor e consumidor mundial de papéis são os EUA, que participaram com cerca de 30% no consumo mundial em 1999 e concentraram cerca de 28% da produção (Tabela 8). Esse país possui a maior capacidade de produção de papéis do mundo, sendo capaz de atender, praticamente, à totalidade da sua própria demanda de celulose e papel. Porém, segundo destacam Hilgemberg e Bacha (2001), como sua economia é muito grande, o volume que importam e exportam tem grande significância nos fluxos de comércio do produto. A sua principal empresa é a *International Paper*, que detém a hegemonia mundial na produção de papel e celulose, apesar das oscilações de demanda e preço no mercado internacional.

Entretanto, os EUA reduziram sua participação durante a década de 90, assim como o Japão que, hoje, ocupa a segunda posição. O Brasil também perdeu a 11ª posição para a Indonésia, passando a ocupar a 12ª. A China, por sua vez, melhorou sua posição, passando da quarta para a terceira.

*TABELA 8*

***Principais países produtores de papéis***

(Em milhões de toneladas)

| Países | 1990 | Part (% ) | 1999 | Part (% ) |
|---|---|---|---|---|
| Estados Unidos | 71,5 | 29,9 | 88,1 | 28,0 |
| Japão | 28,1 | 11,8 | 30,6 | 10,0 |
| China | 13,7 | 5,7 | 29,6 | 9,0 |
| Canadá | 16,5 | 6,9 | 20,2 | 6,0 |
| Alemanha | 12,8 | 5,4 | 16,7 | 5,0 |
| Finlândia | 9 | 3,8 | 12,9 | 4,0 |
| Suécia | 8,4 | 3,5 | 10,1 | 3,0 |
| França | 7 | 2,9 | 9,6 | 3,0 |
| Coréia do Sul | 4,5 | 1,9 | 8,9 | 3,0 |
| Itália | 5,7 | 2,4 | 8,6 | 3,0 |
| Indonésia | 1,4 | 0,6 | 7 | 2,0 |
| Brasil | 4,7 | 2,0 | 6,9 | 2,0 |
| Outros | 55,7 | 23,3 | 66,5 | 21,0 |
| Total | 239 | 100,0 | 316 | 100,0 |

*Fonte: BNDES apud Valença e Mattos (nov. 2000)*

A principal região consumidora de papéis em 1999 foi a Ásia/Oceania, representando 33% do volume consumido; em seguida vêm a América do Norte, com 32,5%, e a Europa com 27%. Em 1990, essas participações foram de 27%, 35% e 31% respectivamente (Valença e Mattos, nov. 2000).

No comércio exterior, os principais exportadores de papéis encontram-se no Canadá, Finlândia, EUA, Suécia e Alemanha, responsáveis por cerca de 56% das exportações mundiais em 1999. Nesse mesmo ano o comércio mundial do produto representou 29% da produção/consumo, contra 23% em 1990. Dentre os principais importadores, destacam-se: Estados Unidos, Alemanha, Inglaterra, China e França, responsáveis por 49% das importações em 1999.

Os preços da celulose de mercado, que determinam também os preços dos papéis, têm oscilado ao longo do tempo, segundo as alterações na sua oferta. Assim, no início da década, com a elevação da oferta decorrente do aumento da produtividade nas florestas e na escala de produção do setor, os preços reais vinham mantendo uma tendência declinante (abaixo de U$S 400/t em 1993). Já no final de 1994 e início de 1995 os preços estavam em alta, apresentando um grande pico e alcançando US$ 1.000/t para as celuloses de eucalipto (BEKP) e para as fibras longas no norte (NBSKP), o que estimulou investimentos significativos no setor. Em 1996 essa tendência se alterou e os preços caíram bruscamente, mantendo-se num patamar baixo nos anos de 1997 e 1998 e prejudicando os projetos iniciados anteriormente. Diante de uma conjuntura internacional favorável, com o crescimento da China e a recuperação econômica da Rússia e dos países asiáticos, além do bom desempenho da economia dos EUA, o mercado de celulose foi reaquecido e, a partir de 1999, deu-se início à recuperação do crescimento dos preços reais.

## O SETOR DE PAPEL E CELULOSE NO BRASIL

No Brasil, a indústria de papel e celulose começou a ser implantada durante a fase da substituição de importações iniciada na década de 30 — até aquele momento, o País importava a maior parte do papel e da celulose que consumia. No ano de 1934, a primeira fábrica de papel, que também produzia celulose semibranqueada, começou a ser implantada pelo grupo Klabin, dando origem ao processo de integração vertical dessa indústria no Brasil, com o uso de celulose produzida no próprio país. Essa unidade começou a operar em 1946.

A partir do Plano de Metas priorizou-se o desenvolvimento dessa indústria no País, sendo implantado o primeiro programa governamental de investimentos especialmente para o setor. Porém, o grande impulso deu-se na década de 70, com o II PND e a criação do I Programa Nacional de Papel e Celulose, quando grandes projetos apoiados pelo Estado, por meio de financiamentos do BNDE, atual BNDES, foram implementados, visando à exploração tanto do mercado externo quanto do interno.

Segundo Carneiro (1994, p. 16), podem-se identificar quatro fases no processo de desenvolvimento desse setor no Brasil: a) implantação, até o ano de 1956; b) consolidação, de 1956 a 1970; c) salto qualitativo, anos 70; d) maturidade, a partir dos anos 80. A partir dos anos 1980 a indústria brasileira de papel e celulose já atuava com equipamentos modernos, compatíveis com a tecnologia internacional e com plantas integradas com a produção florestal. Ainda nesse período, foi lançado o II Programa Nacional de Papel e Celulose, por iniciativa dos produtores e com financiamento do BNDES, o que foi imprescindível para a consolidação dos grandes empreendimentos do setor no Brasil. É importante destacar que o BNDES ainda representa a principal fonte de financiamento do setor, seu primeiro financiamento a uma fábrica de papel e celulose datando de 1955. Inicialmente o banco teve uma atuação modesta, mas a partir dos anos 60 passou a priorizar os projetos de ampliação e implantação de plantas de papel e celulose, beneficiando os grupos líderes do setor.

As empresas dessa indústria, em geral, podem ser classificadas em três categorias: as que produzem apenas celulose; as que são integradas verticalmente, produzindo celulose e papel e, por fim, as empresas não-integradas, que produzem apenas papel, adquirindo celulose produzida por outras empresas. As grandes empresas produtoras e exportadoras brasileiras são integradas, extraindo sua matéria-prima de reservas florestais próprias, notadamente de eucalipto, que lidera a produção e vendas do País. A produção de celulose de fibra curta com o uso do eucalipto foi introduzida no Brasil em 1955, de forma experimental, pela companhia Suzano, sendo que, hoje, esse tipo de fibra lidera a produção nacional do setor em relação aos demais tipos.

Atualmente o Brasil possui 220 empresas desse setor, com 225 unidades industriais distribuídas por 16 estados brasileiros, ocupando a terceira posição mundial na produção de celulose de mercado e a 12ª na fabricação de papéis.

No País, dos 300 milhões de $m^3$ de madeira consumidos internamente todos os anos, apenas um terço vem de florestas plantadas. São produzidos 7 milhões de toneladas/ano de papel e papelão contra 86 milhões dos EUA; mesmo assim,

o setor é o segundo maior exportador industrial do País, tendo contribuído com US$ 5,4 bilhões para a balança comercial em 2000.

A produção do setor como um todo cresceu de forma surpreendente entre 1990 e 1999: a de papel cresceu 47,2%, enquanto que a de celulose e pastas elevou-se em 30,4%. Entre os principais motivos para esse incremento citam-se a implantação de novas fábricas e a ampliação da capacidade produtiva das empresas existentes.

***TABELA 9***

***Produção de papel, celulose e pastas. Brasil - 1990/1999***

(Em milhões de toneladas)

| | 1990 | 1999 | Var (%) |
|---|---|---|---|
| **Papel** | **4.716** | **6.943** | **47,2** |
| **Celulose e pastas*** | **3.260** | **4.252** | **30,4** |
| **Celulose e pastas / Papel - %** | **69,1** | **61,2** | **-** |
| **Celulose e pastas / Papel - %** | **69,1** | **61,2** | **-** |

*Fonte: BNDES;*
** Retiradas exportações*

Atualmente, a indústria de papel e celulose brasileira é especializada sobretudo na produção e exportação de celulose sulfato (*kraft*) branqueada de fibra curta, que tem como matéria-prima o eucalipto. A produção nacional de celulose fibra longa, por sua vez, destina-se basicamente ao mercado interno.

Em 1999, a produção de celulose e pastas de mercado representou 51% do total fabricado, sendo que, desse total, somente a produção de celulose branqueada de eucalipto representou cerca de 95% da produção de celulose e pastas de mercado (ver Tabela 10). No período 1990/1999, a produção total de celulose e pastas cresceu acima de 100%, o que demonstra o dinamismo do setor no mercado, notadamente nas vendas externas.

***TABELA 10***

***Produção de pastas celulósicas de mercado. Brasil - 1990/1999***

(Em milhões de toneladas)

| | 1990 | Part (%) | 1999 | Part (%) |
|---|---|---|---|---|
| **Celulose br. sulfato** | **1.596** | **90,3** | **3.506** | **94,8** |
| **Fibra curta eucalipto** | **1.463** | **82,7** | **3.505** | **94,8** |
| **Fibra longa** | **133** | **7,5** | **1,0** | **0,0** |
| **Celulose não-br. sulfato** | **59** | **3,3** | **63** | **1,7** |
| **Celulose sulfito** | **43** | **2,4** | **70** | **1,9** |
| **Pastas alto rendimento** | **70** | **4,0** | **58** | **1,6** |
| **Total** | **1.768** | **100,0** | **3.697** | **100,0** |

*Fonte: BNDES apud Valença e Mattos (abr. 2001 a)*

O Brasil lidera a produção mundial de celulose de mercado de eucalipto, sendo expressiva a sua participação nessa categoria (aproximadamente 51% em 1999), superando a apresentada no início da década de 90 (Tabela 11). Os principais destinos das exportações brasileiras são a Europa (41%), Ásia (30%) e América do Norte (28%), sendo que, dessas regiões, a primeira e a terceira representam mercados exigentes quanto à qualidade ambiental dos produtos que consomem, o que demonstra o dinamismo do País também em relação à preservação ambiental.

***TABELA 11***

***Principais países produtores de celulose de mercado de eucalipto - 1990/1999***

(Em milhões de toneladas)

| Produtores | 1990 | Part (%) | 1999 | Part (%) |
|---|---|---|---|---|
| Brasil | 1,5 | 44,1 | 3,5 | 50,8 |
| Portugal | 1,0 | 29,4 | 1,1 | 15,7 |
| Espanha | 0,6 | 17,6 | 1 | 14,8 |
| Outros | 0,3 | 8,8 | 1,3 | 18,6 |
| Total | 3,4 | 100,0 | 6,9 | 100 |

*Fonte: BNDES; * Ranking por 1999 (2001)*

As importações brasileiras envolvem basicamente a celulose fibra longa branqueada que, em 1999, representaram 90% do total importado (BNDES, 2001), tendo como origens principais os EUA (44%), Argentina (32%) e Canadá (6%).

A produção de celulose de mercado no Brasil concentra-se em seis empresas (ver Tabela 12), também responsáveis por 99% das exportações celulose. A Aracruz Celulose, localizada no Espírito Santo, lidera as vendas de celulose de mercado. Em 1999 essa empresa participou com 36% do total produzido no País, detendo, nesse ano, aproximadamente 40% da capacidade instalada da produção brasileira. Para isso, vem investindo significativamente na ampliação de suas reservas florestais e na preservação do meio ambiente. A Cenibra e a Bahia Sul ocupam a segunda e a terceira posições na produção de celulose de mercado.

A Bahia Sul, localizada no extremo sul da Bahia, iniciou sua produção nos anos 1990, voltando-se principalmente para a fabricação de celulose de mercado. Tem liderado as vendas de celulose para o mercado interno — em 1999 essas vendas foram de 68,7 mil t — mas cerca de 83% das suas vendas destinam-se ao mercado externo, o que tem contribuído significativamente para a posição do setor de papel e celulose na pauta de exportações da Bahia.

A produção de papéis no País caracteriza-se pela concentração de empresas, localizadas próximas das unidades produtoras de celulose, mesmo as não-integradas, visando basicamente à redução de custos. A produção nacional em 1999 orientou-se basicamente para a confecção de embalagens, que representaram 42,7% do total produzido, e de papéis para imprimir e escrever, que compreenderam 29,6% (ver Tabela 13). A maior parte da produção nacional de papéis destina-se ao atendimento do mercado interno e, ainda assim, o País importa um montante significativo de papel de imprensa e de imprimir e escrever.

*TABELA 12*

***Principais produtores de celulose de mercado de eucalipto - 1990/1999***

(Em milhões de toneladas)

| Empresas | 1990 | Part (%) | 1999 | Part (%) |
|---|---|---|---|---|
| Aracruz | 501 | 34,0 | 1.263 | 36,0 |
| Cenibra | 362 | 25,0 | 784 | 22,0 |
| Bahia Sul | 0 | 0,0 | 390 | 11,0 |
| Votorantim | 0 | 0,0 | 320 | 9,0 |
| Jarcel | 250 | 17,0 | 290 | 8,0 |
| Klabin Riocell | 230 | 16,0 | 245 | 7,0 |
| Lwarcel | 16 | 1,0 | 81 | 2,0 |
| Outros | 104 | 7,0 | 133 | 4,0 |
| Total | 1.463 | 100,0 | 3.505 | 100,0 |

*Fonte: BNDES apud Valença e Mattos (abr. 2001 a)*

*TABELA 13*

***Produção de papel. Brasil - 1999***

| Categorias | Produção (em mil ton) | Part (%) |
|---|---|---|
| Imprensa | 243 | 3,5 |
| Imprimir e Escrever | 2.057 | 29,6 |
| Embalagem | 2.967 | 42,7 |
| Sanitários | 571 | 8,2 |
| Papel cartão, cartolinas, papelão paraná, cinza e polpa moldada | 941 | 13,6 |
| Especiais | 164 | 2,4 |
| Total | 6.943 | 100,0 |

*Fonte: BNDES apud Valença e Mattos (set. 2000)*

A produção brasileira de papel concentra-se nas regiões Sul e Sudeste e apresenta a seguinte distribuição regional (Mattos e Valença, 1999):

✓ Santa Catarina, São Paulo e Paraná produzem 81% dos papéis de embalagem;

✓ São Paulo concentra 74% da produção de papéis de imprimir e escrever;

✓ o Paraná produz todo o papel de imprensa do País;

✓ em São Paulo (55%) e no Paraná (25%) é produzida a maior parte dos cartões;

✓ São Paulo e Santa Catarina, que, juntos, detêm 68% da oferta, enquanto Rio de Janeiro, Minas Gerais e Paraná contribuem com cerca de 7% cada um, produzem principalmente papéis sanitários;

✓ entre Espírito Santo, Minas Gerais, Bahia, Amapá, Rio Grande do Sul e São Paulo, concentra-se a maior parte da produção de celulose de mercado do País.

A balança comercial brasileira de papel e celulose vem apresentando resultados

superavitários desde 1997, demonstrando sua capacidade de inserção no mercado externo e competitividade internacional, decorrentes sobretudo da ampliação das áreas plantadas e da produção (Tabela 14 ).

***TABELA 14***

***Balança comercial de papel e celulose. Brasil - 1997-1999***

(Em US$ milhões)

| Item | 1997 | 1998 | 1999 |
|---|---|---|---|
| Exportação | 1.978 | 1.968 | 2.135 |
| Importação | 1.054 | 1.054 | 825 |
| Saldo | 924 | 914 | 1.311 |

*Fonte: MDIC*

As exportações do setor de papel e celulose, em 1999, atingiram US$ 2,1 bilhões, apresentando um aumento de 8% em relação a 1997 (US$ 1,9 bilhão). As importações brasileiras, no mesmo período, alcançaram US$ 825 milhões e, em relação a 1997 (US$ 1 bilhão), sofreram uma queda de aproximadamente 22%. O saldo superavitário da balança comercial, em 1999, foi de US$ 1,3 milhão.

Dentre outros motivos para o sucesso do setor no País, destacam-se as suas vantagens de custo e o cuidado com o meio ambiente, sendo que a vantagem fundamental de custo refere-se ao menor tempo da produção da madeira de eucalipto. Essa fibra é excelente para a produção de papel para imprimir e escrever e para papel sanitário, dada a sua maciez. Além do tipo de madeira, outros fatores relativos a custos fazem a diferença para o Brasil, tais como os que concernem a reagentes químicos e mão-de-obra. Na tabela abaixo apresenta-se esse diferencial, podendo-se observar que, no total, os custos nacionais estão inferiores aos da maioria dos produtores mundiais.

***TABELA 15***

***Custos de produção de celulose fibra-curta - Terceiro trimestre de 1994***

(Custo em US$/t posta na Europa)

| Itens | Brasil | EUA Sul | Canadá | Finlândia | Suécia | Portugal | Chile |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Madeira | 93 | 108 | 136 | 230 | 225 | 185 | 136 |
| Energia | 10 | 18 | 24 | 4 | 11 | 16 | 9 |
| Químicos | 34 | 53 | 42 | 39 | 39 | 40 | 51 |
| Mão-de-obra | 18 | 36 | 53 | 37 | 37 | 39 | 23 |
| Transporte | 72 | 67 | 59 | 40 | 35 | 40 | 60 |
| Outros | 41 | 49 | 43 | 21 | 37 | 58 | 29 |
| Custo Variável | 268 | 331 | 357 | 371 | 384 | 378 | 308 |
| Administração | 33 | 38 | 45 | 38 | 40 | 57 | 34 |
| Depreciação | 85 | 67 | 48 | 57 | 42 | 60 | 87 |
| Juros | 67 | 44 | 48 | 60 | 44 | 55 | 50 |
| Custo Total | 453 | 480 | 498 | 526 | 510 | 550 | 479 |

*Fonte: ANFPC (1995)*

O setor de papel e celulose na Bahia, pela abundância de seus recursos florestais, entre outras vantagens, tem um grande potencial de crescimento, sendo um dos principais responsáveis pela interiorização da atividade industrial no Estado. As empresas do setor localizam-se principalmente na Região Metropolitana de Salvador, no Recôncavo e no Extremo Sul. Este último eixo conta com condições naturais bastante favoráveis à atividade florestal e, sobretudo, ao plantio do eucalipto, o que contribuiu decisivamente para a instalação do centro produtor de papel e celulose na região.

Os novos investimentos, distribuídos na implantação de novas unidades industriais, na ampliação da capacidade produtiva das empresas existentes e na ampliação das áreas plantadas de eucalipto têm proporcionado à Bahia um maior desenvolvimento econômico, podendo-se afirmar que o novo Pólo de Papel e Celulose faz parte do processo de diversificação produtiva do Estado. Esses investimentos, previstos para se consolidar até o ano 2006, vêm sendo feitos principalmente pela Bahia Sul Celulose (Mucuri), Aracruz Celulose (Nova Viçosa) e a futura unidade industrial da Veracel Celulose (Eunápolis) — considerados grandes e importantes produtores do setor na Bahia — e deverão investir um volume de aproximadamente US$ 4,5 bilhões.

Geralmente, as cidades baianas em que esses projetos têm sido realizados são especializadas em serviços e com baixa industrialização, destacando-se nas atividades florestais, madeireiras e carvoeiras. Conforme Carneiro (1994, 34-35), os impactos provenientes da implantação do setor papel celulose nessas áreas podem ser positivos e negativos, sendo interessante citá-los.

## Impactos positivos

✓ Aumento da receita governamental;

✓ Geração de empregos diretos e indiretos na área florestal e industrial. Na área florestal é criado, em média, um emprego para cada 35 hectares. Na área industrial, geralmente requer-se uma mão-de-obra especializada e proveniente de outras localidades;

✓ Estímulo a fornecedores e prestadores de serviços;

✓ Modernização sociocultural das regiões atingidas em função da atração de mão-de-obra qualificada;

✓ Formação de renda regional;

✓ Melhoria da balança comercial do Estado.

## Impactos negativos

✓ Riscos de poluição, caso não sejam adotados cuidados ambientais adequados;

✓ Aumento da demanda por serviços públicos, inclusive urbanos, sem correspondente aumento de oferta;

✓ Atração de imigrantes em volume maior do que os empregos gerados, principalmente de mão-de-obra sem qualificação;

✓ Tendência de alta nos preços do comércio local, nivelados pela camada de renda mais alta;

✓ Desarticulação sociocultural;

✓ Especulação imobiliária urbana.

Dentre as empresas fabricantes de papel na Bahia destacam-se a Indústria de Papéis Santo Amaro (papel *Kraft*), a Barcraft (papel higiênico), a Sapelba, a Fábrica de Papel da Bahia S/A (ambas fabricantes de papel *Kraft* e de sacos de papel), e a Bahia Sul Celulose, implantada em 1988. Esta última, a maior delas, fabrica celulose *Kraft* branqueada de eucalipto e papéis para imprimir e escrever, produtos que, como visto, têm expressiva participação nas exportações brasileiras desse setor. A Bahia Sul é uma empresa que adota tecnologia moderna e possui um sistema de gestão integrado, o que garante a qualidade de sua produção e a preservação ambiental.

A Aracruz Celulose, que mantém em Nova Viçosa, na Bahia, a maior unidade industrial de produtos de madeira da América Latina, tem capacidade de produzir 75 mil $m^3$/ano e arrecada US$ 5,2 milhões/ano em impostos para o Estado. A unidade fabril de celulose tem capacidade de produzir até 700 mil toneladas anuais. Entretanto, apesar da sua importância, essa empresa não possui uma unidade produtora de papel na Bahia (que se localizam no Espírito Santo), o que poderia trazer impactos significativos para o Estado. Observe-se que está previsto um volume de investimentos da ordem de US$ 12 milhões para a ampliação da Aracruz Produtos de Madeira.

A nova unidade industrial da Veracel Celulose, no sul do Estado, deverá entrar em operação em 2005, com um investimento da ordem de US$1 bilhão. Será implantada em Eunápolis e deverá operar, inicialmente, com uma capacidade de 900 mil toneladas de celulose ao ano, gerando aproximadamente 1,2 mil empregos. A Aracruz participa das ações da Veracel, por efeito de uma *joint venture* formada com a multinacional Stora Enso.

A entrada da Bahia Sul Celulose em operação e os investimentos subseqüentes proporcionaram um aumento significativo do setor no Estado, sobretudo no referente à celulose de eucalipto (Tabela 16), destacando-se o crescimento substancial da produção de celulose de fibra curta entre 1992 e 1999, com uma taxa superior a 108%.

Com o incremento da produção, observou-se também o aumento da participação do setor baiano no total da produção de fibra curta do Brasil. Em 1992, a Bahia encontrava-se na oitava posição do *ranking*, com uma produção de 277,4 mil toneladas e participação de 5,8%. Já em 1999, os resultados foram surpreendentes: a Bahia se aproximou dos Estados da região Sudeste do País, tradicionais produtores do setor. A produção, nesse ano, alcançou aproximadamente 578,5 mil toneladas, representando 10,8% do total produzido no País.

*TABELA 16*

***Produção de celulose de fibra-curta - 1992/1999***

(Em toneladas)

| Estados Selecionados | 1992 | Part.(%) | 1999 | Part.(%) |
|---|---|---|---|---|
| São Paulo | 1.392.333 | 29,2 | 1.950.768 | 36,4 |
| Espírito Santo | 1.013.291 | 21,2 | 1.262.536 | 23,6 |
| Minas Gerais | 390.667 | 8,2 | 783.547 | 14,6 |
| Bahia | 277.470 | 5,8 | 578.491 | 10,8 |
| Rio Grande do Sul | 287.400 | 6,0 | 297.526 | 5,6 |
| Pará | 283.000 | 5,9 | 290.381 | 5,4 |
| Paraná | 545.670 | 11,4 | 151.152 | 2,8 |
| Santa Catarina | 582.118 | 12,2 | 45.124 | 0,8 |
| Total | 4.771.949 | 100,0 | 5.359.525 | 100,0 |

*Fonte: ANFPC (apud Carneiro, 1994) e Bracelpa (2001)*

Atualmente, como destacado, o desempenho do setor no Estado deve-se à Bahia Sul, o que se pode comprovar pela sua faixa de faturamento (Quadro 1), enquanto que a Klabin, localizada em Camaçari, apresenta um faturamento que corresponde a apenas 10% daquele da primeira. A implantação da Bahia Sul Celulose teve efeitos significativamente relevantes para o desenvolvimento e crescimento do setor no Estado, como o aumento da arrecadação de ICMS, ampliação da pauta de produtos exportados — melhorando a balança comercial — a interiorização de um novo segmento industrial e a melhoria dos índices de produção no Estado (Carneiro,1994). As demais empresas do setor não são integradas e, portanto, produzem apenas papel destinado ao mercado interno.

A Bahia apresenta uma produtividade superior em 25% à média nacional, mas pode explorar ainda mais suas potencialidades. Atualmente, possui pouco mais de 450 mil hectares de área plantada de eucalipto, quando seu potencial é de 4 milhões, enquanto que o Estado de Minas Gerais, por exemplo, já atinge uma produção de 1,6 milhão de hectares.

Com relação à produtividade da área plantada de eucalipto, nos países de clima frio, onde a indústria florestal está concentrada, o período de rotação dos eucaliptos varia de 25 a 80 anos. No Brasil, é possível cortar a planta com apenas sete anos e a produtividade média é de 34m$^3$ por hectare. Já na Bahia, esse volume é de 42m$^3$, chegando a 50 em algumas áreas, devido a vantagens naturais como a insolação, a precipitação pluviométrica e as condições do seu solo.

No comércio exterior, o setor de papel e celulose baiano vem se destacando pelas elevadas taxas de crescimento de suas exportações: essas chegaram a 95% no período de 1992 a 1999, enquanto as vendas externas totais do Estado aumentaram apenas 9,0%. Tal tendência, por sua vez, vem acompanhando o crescimento da produção.

*QUADRO 1*

***Principais empresas do setor de papel e celulose. Bahia - 1999***

| Empresa | Classificação | Localização | Início das atividade | Produtos | Insumos | Merc |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Bahia Sul Celulose S/A | Fabricante de celulose e outras pastas para a fabricação de papel | Mucuri | 1988 | Celulose de eucalipto branqueada, papel de imprimir e escrever | Alvejante óptico, amido milho/mandioca, carbonato de cálcio, cloro líquido, madeira, peróxido de hidrogênio, soda cáustica | intern extern |
| Klabin Bacell S/A | Fabricante de celulose e outras pastas para fabricação de papel | Camaçari | 1996 | Celulose solúvel | Madeira, ácido sulfúrico, soda cáustica, peróxido, dióxido de enxofre, oxigênio líquido, energia | intern extern |
| Sapelba S/A | Fabricante de papel | Feira de Santana | 1974 | Papel kraft, saco de papel | Aparas de papel, sisal | poten expor |
| Sapelba S/A | Fabricante de papel | Salvador | 1946 | Papel ondulado, saco de papel | Aparas de papel | intern |
| IPB LTDA | Fabricante de papel | Santo Amaro | 2000 | Papel reciline miolo, papel reciline mix, papel reciline capa | Aparas recicláveis | poten expor |

*Fonte: Guia Industrial da Bahia - FIEB (2001)*

Verifica-se, na Tabela 17, a participação do setor relativamente ao total exportado pelo Estado ao longo do período. Essa participação, que era de 3,4% em 1992, alcançou 15,2% do total das vendas externas do Estado em 1999, levando o setor à segunda posição no *ranking* da pauta das exportações na Bahia.

***TABELA 17***

***Evolução da participação das exportações e papel e celulose, em relação ao total exportado. Bahia - 1992/1999***

(Em US$ mil FOB)

| Ano | Part. (%) |
|---|---|
| 1992 | 3,4 |
| 1993 | 8,5 |
| 1994 | 10,4 |
| 1995 | 7,9 |
| 1996 | 9,9 |
| 1997 | 25,3 |
| 1998 | 12,4 |
| 1999 | 15,2 |

*Fonte: PROMO BAHIA*

Os resultados da balança comercial do segmento foram superavitários em praticamente toda a década de 90, de 1992 a 1999 (Tabela 18). As exportações cresceram a taxas superiores a 340% nesse período, enquanto que as importações registraram aumento acima de 120%. Tanto o valor quanto o volume exportado e importado apresentaram a mesma tendência de crescimento, com taxas equivalentes. Dessa forma, a corrente de comércio do setor registrou uma taxa de crescimento superior a 329%, no mesmo período, passando de US$ 127 milhões, em 1992, para mais de US$ 548 milhões, em 1999.

Dentre os principais produtos exportados destacam-se a pasta de madeira, etc. — cuja participação média (1998-1999) foi de 71% — e o papel e cartão/obras de pasta celulósica etc., com 29% (Promo, 1999).

Os principais mercados de destino no período já especificado foram EUA, Bélgica, Indonésia, França, Itália, China, Reino Unido e Japão, destacando-se entre esses os Estados Unidos.

Com relação às importações baianas por produtos do segmento de papel e celulose, sobressaem papel e cartão/obras de pasta celulósica, com participação média de 70% (1998-1999), e pastas de madeira, com 27%, alcançando os valores de, respectivamente, US$ 6.529 mil e US$ 3.013mil, em 1999, segundo dados da Promo. Isso demonstra que o Estado é especializado na exportação de celulose e na importação de papel, sendo este último um produto de maior valor agregado e que poderia gerar uma receita maior caso fosse exportado em maior quantidade.

*TABELA 18*

***Balança comercial do segmento de papel e celulose. Bahia - 1992-1999***

| Período | Exportações | | Importações | | Saldo |
|---|---|---|---|---|---|
| | Peso (1000 kg) | Valor (US$ 1000 FOB) | Peso (1000 kg) | Valor (US$ 1000 FOB) | |
| 1992 | 50.743 | 120.913 | 4.402 | 6.754 | 114.159 |
| 1993 | 122.839 | 363.574 | 6.187 | 9.153 | 354.421 |
| 1994 | 178.830 | 383.799 | 7.538 | 12.745 | 371.054 |
| 1995 | 301.014 | 362.291 | 13.431 | 14.939 | 347.352 |
| 1996 | 183.568 | 405.383 | 14.089 | 15.872 | 389.511 |
| 1997 | 233.352 | 478.397 | 11.971 | 16.784 | 461.613 |
| 1998 | 266.334 | 472.557 | 11.722 | 17.024 | 455.533 |
| 1999 | 240.305 | 533.041 | 9.891 | 15.201 | 517.840 |

*Fonte: Promo/Mdic/Secex*

As compras externas originaram-se principalmente dos EUA, Canadá, Finlândia, Espanha, Alemanha, Chile e Japão. Do total das importações as pastas de madeira, etc. foram oriundas principalmente dos EUA, que, em 1999, participaram com 89% do total das nossas compras nesse segmento.

Os produtos do capítulo papel e cartão/obras de pasta celulósica originaram-se basicamente do Canadá, que, em 1999, participou com 51% das compras externas de papel.

Como destacado inicialmente, as perspectivas para esse setor baiano nos próximos anos são de grandes investimentos, principalmente com vistas ao aumento da capacidade produtiva, o que tende a elevar ainda mais a sua importância para a economia baiana na produção interna e no comércio exterior. Esses investimentos relacionam-se à entrada de novos produtores a médio prazo, como é o caso da Veracel Celulose, bem como à ampliação das plantas industriais existentes e áreas plantadas de eucalipto, respectivamente, da Bahia Sul Celulose e da Aracruz.

## A INDÚSTRIA DE PAPEL E CELULOSE E O MEIO AMBIENTE

A indústria de papel e celulose caracteriza-se como produtora de *commodities*, ou seja, produtos homogêneos cujos preços são determinados em bolsas internacionais de mercadorias. Como os preços são determinados de forma exógena, as empresas procuram fabricar em larga escala para obter um baixo custo unitário (Ferraz et al. apud Oliveira e Ghirardi, 2001). Dessa forma, o mercado de papel e celulose é muito dependente das oscilações da economia internacional, sofrendo nas fases recessivas, quando projetos são cancelados e até fábricas são fechadas, e sendo impulsionado nas fases de crescimento. Diante de tais características, as empresas procuram desenvolver suas próprias

vantagens e uma delas refere-se à redução dos custos pela produção em larga escala. Trata-se assim de um segmento concentrado em grandes grupos empresariais, que formam uma estrutura oligopolizada, na qual, freqüentemente, ocorrem fusões ou incorporações (Carneiro, 1994).

O processo de produção de papel e celulose, que começa com o cultivo das árvores para extração da madeira — envolvendo, portanto, práticas que vão da silvicultura à disposição final dos resíduos —, tende a causar sérios danos ao meio ambiente devido ao seu alto potencial poluidor e, de modo resumido, consiste em sete etapas: cultivo florestal, preparação da madeira, polpação, lavagem da pasta celulósica, recuperação dos reagentes, branqueamento da celulose e destinação dos resíduos. A etapa de branqueamento da fibra, por exemplo, é das mais visadas e foi objeto de pressão por parte de grupos que queriam ver reduzido ou eliminado o uso de cloro como reagente, por seu alto potencial poluidor das águas. Diante disso, as grandes firmas passaram a adotar métodos modernos que reduzem ao máximo o uso do cloro no branqueamento.

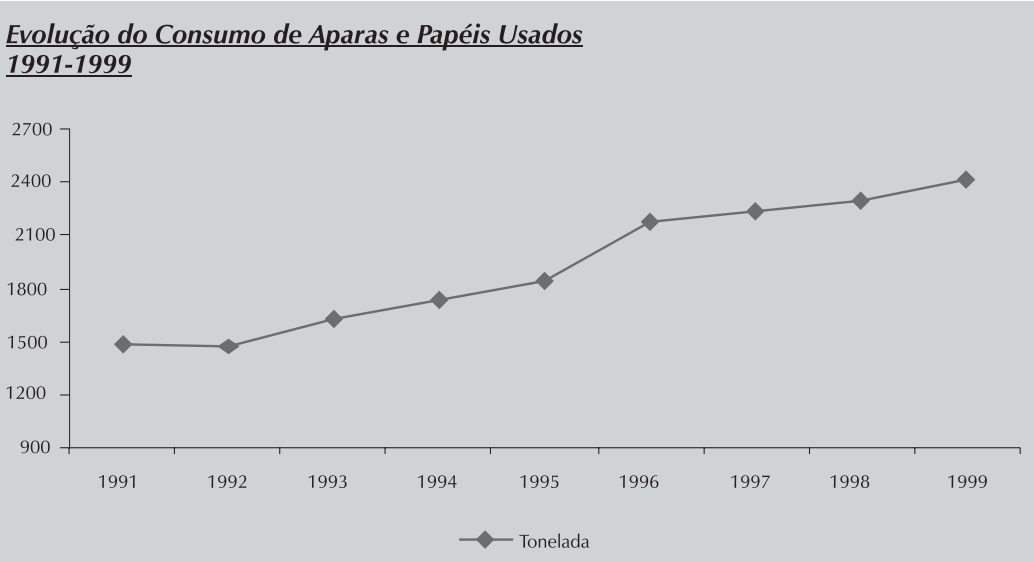
O fato é que o movimento ambientalista, que vem florescendo desde os anos 70, continua a crescer e vem influenciando os regulamentos ambientais, cada vez mais restritivos, assim como as normas de iniciativa voluntária, a exemplo das normas da série ISO 14.000 e dos selos verdes, desenvolvidos mais recentemente. A adequação a esses instrumentos envolve, quase sempre, elevados custos, que incidiram inicialmente sobre as indústrias dos países centrais, levando-as a exigir o atendimento dos mesmos padrões ambientais dos seus competidores, o que passou a se constituir numa barreira não- tarifária ao comércio de produtos "poluentes". Para as firmas exportadoras da indústria de papel e celulose tornou-se um fator competitivo o investimento na melhoria ambiental de seus processos, visando atender a um segmento de consumidores consciente e exigente (Oliveira, 2001).

As empresas brasileiras de papel e celulose, ao se depararem com os altos custos de adequação às normas ambientais, demoraram um certo tempo até investir nessa mudança de padrão, o que envolve desde a adoção de novas tecnologias e a conscientização dos funcionários para que assimilem as novas práticas gerenciais até um relacionamento mais próximo com a comunidade e o órgão regulador. As empresas já instaladas tiveram maiores problemas para isso, resistindo a substituir equipamentos e a mudar hábitos e processos.

Entretanto, em termos gerais, as grandes empresas exportadoras brasileiras, sob as pressões ambientalistas, têm promovido mudanças em prol do meio ambiente. Os investimentos nesse sentido têm permitido ao País manter suas exportações para a Europa e América do Norte, mercados que possuem normas ambientais restritivas e que, juntos, representam cerca de 69% do destino das exportações brasileiras. Em 1998, por exemplo, os investimentos do setor de papel e celulose brasileiro em ações de preservação ambiental somaram R$ 77,732 milhões.

Entre as iniciativas em prol do meio ambiente destaca-se a adoção da reciclagem na produção de papel. Essa técnica tem evoluído ao longo do tempo e, comparando-se os anos de 1991 e 1999, houve um aumento de cerca de 62% no consumo de aparas e papéis usados para fabricação de novos papéis. O Gráfico 1, abaixo, apresenta a evolução da reciclagem no Brasil na década de 90.

***GRÁFICO 1***




*Fonte: Bracelpa (1999)*

Na Bahia, o projeto da Bahia Sul Celulose, por exemplo, foi lançado no início da década de 90, quando a conscientização ambiental já estava sendo consolidada. Assim, a empresa implementou tecnologias e processos gerenciais e produtivos em acordo com as demandas ambientais de órgãos locais e do mercado internacional, sendo a primeira empresa da América Latina a ser certificada pela norma ISO 14000.

Nesse cenário, o investimento na preservação do meio ambiente passou a se constituir numa forma de diferenciar o produto homogêneo da indústria de papel e celulose e, certamente, não deve ser abandonado, pois a responsabilidade ambiental não é uma questão passageira, mas que chegou para ficar. É o que se pode constatar com o surgimento constante de novas normas ambientais, a exemplo da lei norte-americana de proteção ao meio ambiente (*Cluster Rules*), que impôs pesados encargos às empresas, influenciando também o comércio internacional.

## CONCLUSÃO

A indústria de papel e celulose apresenta uma estrutura concentrada, caracterizando-se como um oligopólio, em que grandes firmas dominam o mercado e são freqüentes as fusões. É uma indústria com grandes escalas de produção, elevados investimentos em capital e, geralmente, com integração vertical da produção florestal e industrial. A implantação de uma firma desse setor, que abrange a planta industrial e a área florestal, envolve extensas áreas e, portanto, provoca mudanças na própria cultura da região. Essas mudanças, não só de ordem econômica e social — pelos seus efeitos multiplicadores como a geração de emprego e renda — como de ordem ambiental — por ser uma atividade intensiva em recursos naturais e altamente poluente — podem prejudicar a qualidade da água, do ar e do solo com os resíduos emitidos.

Trata-se assim de uma indústria que tende a provocar impactos positivos e negativos sobre as regiões hospedeiras. Por outro lado, em face das exigências do próprio mercado consumidor, notadamente dos países industrializados, relativamente aos problemas ambientais, o setor tem adotado processos que envolvem todo o ciclo produtivo para combater a poluição em sua origem e não apenas corrigi-la. Com isso, muitas empresas já são certificadas por normas de validade internacional. Outras, vão além dos padrões legais, fazendo da qualidade ambiental parte da estratégia de negócios e buscando, assim, o melhor resultado possível.

Os grandes produtores mundiais estão localizados nos países centrais, notadamente na América do Norte e Europa, porém os países subdesenvolvidos como o Brasil também contam com grandes empresas, que hoje concorrem lado a lado com os primeiros, associando tecnologia avançada, desenvolvimento de novas técnicas silvilculturais e qualidade ambiental.

No Brasil, esse setor foi sendo desenvolvido gradativamente e tomando impulso a partir da década de 70, com incentivos diretos do governo via financiamentos do BNDES. Nos anos 80 as empresas já despontavam, suprindo o mercado interno e externo. Atualmente, o setor concentra-se basicamente em seis grandes empresas, que atendem ao mercado interno e se dedicam às exportações, principalmente de celulose. Essas empresas investem tanto na ampliação da capacidade de produção como na preservação do meio ambiente, o que lhes permite exportar para os grandes produtores e consumidores mundiais, entre eles os americanos e os europeus, que são bastante exigentes quanto à qualidade ambiental dos produtos que consomem.

O setor de papel e celulose brasileiro destaca-se na produção e venda de celulose branqueada fibra curta de eucalipto e ocupa a primeira posição entre os produtores mundiais, valendo ressaltar que esse tipo de celulose tem aumentado sua participação no total produzido no mundo. A produção nacional concentra-se nas regiões Sul e Sudeste, mas, apesar disso, a Bahia conta hoje com uma das maiores empresas do País, o que também demonstra o potencial dessa indústria para favorecer a redução das desigualdades regionais.

O setor de papel e celulose na Bahia vem aumentado sua participação nas exportações do Estado, notadamente depois da entrada da Bahia Sul em operação. Trata-se de uma empresa de ponta, de tecnologia avançada, o que permite produzir em larga escala e cuidar do meio ambiente por meio de um sistema de gestão que integra qualidade e preservação ambiental.

O desempenho desse setor pode melhorar ainda mais, tendo em vista as potencialidades do Estado para acolher empresas integradas como a Bahia Sul. É preciso, porém, exigir dos novos empreendimentos que atendam a critérios de manejo florestal e controle da poluição e que empreguem a mão-de-obra local não só nas atividades menos qualificadas, mas nas atividades de pesquisa, engenharia, dentre outras que exigem maior especialização.

Como já comentado, novos investimentos de papel e celulose estão previstos para o Estado, que nos últimos anos tem passado por uma nova fase na sua

industrialização, atraindo novos empreendimentos como o Complexo Ford e os pólos calçadista e de informática. Tudo isso tende a favorecer o crescimento econômico da Bahia e sua inserção no mercado nacional e internacional.

## NOTA

[1] Dentre as empresas negociadas em bolsa, encontram-se: a Aracruz com ROL (receita operacional líquida), em 1999, de R$ 990 milhões; Bahia Sul, com R$ 587 milhões; Klabin com R$ 1,5 bilhão; Ripasa com R$ 563 milhões; Suzano, com R$ 1,9 bilhão; e VCP, R$1 bilhão (Economática apud**,** Matos, 2000).

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CELULOSE E PAPEL – BRACELPA. Avaliação do Setor de Papel e Celulose, 2000. Disponível em: <http: // www.bracelpa.com.br>. Acesso em: 22/11/01.

BRACELPA. Estatísticas do Setor. 2001. Disponível em: <http: //www.bracelpa.com.br>. Acesso em: 20/11/01.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. SPI. *Ações setoriais para o aumento da competitividade da Indústria Brasileira*. Brasília: MDIC. Disponível em: <http: // www.mdic.gov.br>. Acesso em: 25/07/01.

CARNEIRO, Roberto Antônio F. *Impactos da indústria de papel e celulose sobre o Extremo Sul:* principais vetores de crescimento. Salvador: CPE, 1994.

GUIA INDUSTRIAL 2001. Salvador: FIEB, 2001.

HILGEMBERG, E. M.; BACHA, C. J. C. A evolução da indústria brasileira de celulose e sua atuação no mercado mundial. *Revista Análise Econômica*. [Porto Alegre] v. 19, n. 36, set. 2001.

INFORMATIVO DO COMÉRCIO EXTERIOR DA BAHIA. Salvador: PROMO, 1998.

_____. Salvador: PROMO, 1999.

_____. Salvador: PROMO, 2000.

_____. Salvador: PROMO, 2001.

MATTOS, René L. G.; VALENÇA, Antônio C. V. Celulose de mercado: novo ciclo de expansão. *BNDES Setorial*, Rio de Janeiro n.12, set. 2000. Disponível em: <http: //www.bndes.gov.br>. Acesso em: 20/11/01.

MATTOS, René L. G.; VALENÇA, Antônio C. V. *A década de 90: mercado mundial de papéis*. Rio de Janeiro: BNDES, nov. 2000. Disponível em: <http: //www.bndes.gov.br>. Acesso em 20/ 11/01.

_____. *A década de 90:* mercado de celulose. Rio de Janeiro: BNDES, abr. 2001 a. Disponível em: <http: //www.bndes.gov.br>. Acesso em: 20/11/01.

MATTOS, René L. G.; VALENÇA, Antônio C. V. A reestruturação do setor de papel e celulose.

*BNDES Setorial*. Rio de Janeiro, n.10, set. 1999. Disponível em: <http: //www.bndes.gov.br> Acesso em: 20/11/01.

_____. Celulose de mercado. *BNDES - Informes Setoriais*. Rio de Janeiro, abr. 2001 b. Disponível em: <http: //www.bndes.gov.br>. Acesso em: 20/11/01.

OLIVEIRA, Meire Jane L. *O impacto das regulamentações ambientais internacionais sobre as exportações da indústria de papel e celulose:* o caso da Bahia Sul Celulose. 2001. Monografia (Graduação em Economia) Faculdade de Ciências Econômicas-UFBA, Salvador.

OLIVEIRA, M. J. L; GHIRARDI, A G. Comércio exterior e meio ambiente: o caso da Bahia Sul Celulose. *Bahia Análise & Dados*: população, meio ambiente e desenvolvimento. Salvador, v.10, n. 4, p. 310 - 319, mar. 2001.

REVISTA CELULOSE E PAPEL. São Paulo, v. 12, n. 50, set. 1995.

SOUZA, Roberta L.; OLIVEIRA, Meire Jane L. Desempenho da indústria de papel e celulose de mercado: Brasil e Bahia - 1999 / 2001. *Revista Conjuntura & Planejamento*. Salvador, n. 92, jan. 2002.

SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS SOCIAIS DA BAHIA. *Celulose e turismo:* Extremo Sul da Bahia. Salvador: SEI, 1996. (Série estudos e pesquisas, 28).

# O MERCADO EDITORIAL BRASILEIRO NO SEGMENTO LIVROS E A DIMENSÃO RELATIVA DA BAHIA

*ERIKA ARAGÃO**

O mercado de edição de livros na Bahia é ainda muito incipiente se comparado aos dos estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, os maiores pólos do complexo editorial brasileiro. Complexo este que envolve toda a cadeia do livro: desde a produção, que acontece no âmbito das editoras e gráficas, passando pela distribuição até chegar ao mercado consumidor, formado pelas bibliotecas, escolas e consumidores individuais.

Segundo os dados da Pesquisa Industrial Anual do IBGE,[1] as vendas líquidas do setor de edição, impressão e reprodução de gravações na Bahia representaram, em 1998, 1,4% do total setorial brasileiro. O mercado de edição propriamente dito representa, no País, cerca de 55% desse montante e inclui revistas e jornais além de outras publicações. Assim, o setor baiano de livros, sozinho, teria uma participação de menos de 1% no total da indústria nacional desse produto. Os dados do anuário editorial brasileiro referentes à distribuição não mostram uma realidade diferente. Das 1.749 livrarias do País, em 2000, apenas 77 estavam na Bahia.[2]

Na década de 90, o número de exemplares produzidos teve um incremento de 23,4%.[3] Considerando-se a importância da informação na sociedade atual, esse é um mercado que tem crescido e deve continuar assim. Somando-se o fato de que o livro é um importante objeto de difusão cultural, técnico-científica, literária e religiosa, um mercado editorial estruturado pode-se constituir em importante diferencial de competitividade.

Este artigo busca mostrar como se comportou o mercado editorial brasileiro na década de 1990 e a participação relativa da Bahia no mercado nacional nesse período. Em um primeiro momento é feita uma caracterização desse segmento. Em seguida, é traçado um pequeno histórico do mercado editorial baiano, inserindo-o no contexto do desenvolvimento dessa atividade no Brasil, para que se entenda como foi estruturada a realidade atual. Finalmente, são expostos os dados sobre o mercado de livros no Brasil e na Bahia na última década, e possíveis alternativas para o desenvolvimento desse setor no estado. Infelizmente os dados regionais são mais escassos, mas os disponíveis dão a dimensão relativa da atividade no estado da Bahia.

## CARACTERÍSTICAS GERAIS DO MERCADO EDITORIAL

Dos originais até os pontos de venda, o livro passa por todas as etapas do processo produtivo. No âmbito da criação encontram-se os autores, que geralmente enviam seus trabalhos às editoras. Estas são responsáveis pela

* Erika Aragão é mestranda em economia pela UFBA-FCE e Coordenadora técnica da Fundação Instituto Miguel Calmon de Estudos Sociais e Econômicos (IMIC).

seleção dos originais, tradução (em caso de obra estrangeira), editoração, acompanhamento da impressão nas gráficas e divulgação do produto, que posteriormente é levado aos pontos de venda. No Brasil as editoras, tradicionalmente, financiam com recursos próprios todo o processo. Mas em mercados mais desenvolvidos, como nos Estados Unidos, as funções do editor (profissional que seleciona a obra) são distintas das do *publisher* (financiador).[4]

O principal ativo de uma editora é intangível. Consiste na posse dos direitos autorais e é materializado no catálogo de títulos e autores. Estes, quando já consagrados, vendem obras a serem escritas e normalmente representam vendagem garantida. Algumas vezes, alguns poucos autores com muita visibilidade são responsáveis por parte significativa das vendas de suas editoras.

A estrutura produtiva possui um baixíssimo grau de verticalização e parte considerável do processo é tercerizada, inclusive a parte gráfica na maior parte dos casos. Os custos editoriais, propriamente ditos, não variam em função da tiragem, mas as despesas gráficas dependem da escala. Quanto maior o volume de livros impressos, menores os custos unitários, aumentando a margem por exemplar. Esses custos gráficos são significativos no processo, em mercados nos quais a tiragem média é reduzida, como é o caso do Brasil.

Tradicionalmente, o setor editorial encontra-se dividido em:

✓ obras gerais – ensaios, ficção, biografias;

✓ didáticos e paradidádicos – de ensino fundamental, médio, superior e outros;

✓ científicos, técnicos e profissionais;

✓ especializados: religiosos, esotéricos, culinária etc.[5]

O processo de produção do livro varia de acordo com suas características. Dura entre três e quatro meses para edições mais simples, enquanto para os livros didáticos e dicionários o prazo médio é de 18 meses, sendo que estes últimos têm, geralmente, custos de produção mais elevados. Habitualmente, em relação ao preço de capa, 10% são referentes ao pagamento de direitos autorais; 10%, ao distribuidor; 40%, às livrarias, ficando os 40% restantes com a editora. Como colocado anteriormente, no Brasil esta é a financiadora do livro em seu ciclo produtivo, adquirindo e, em caso de autores consagrados, antecipando direitos autorais; custeando a tradução, em caso de obra estrangeira, a revisão, impressão, gráfica, fotolito, papel, bem como divulgando o produto.

## O LIVRO NA BAHIA

A Bahia foi a primeira província a desenvolver sua própria atividade editorial. Isso só ocorreu depois que, com a vinda da família real para o Brasil, foi instalada no Rio de Janeiro, em 1808, a primeira editora do País, a Impressão Régia, posteriormente batizada de Imprensa Nacional. Até então as atividades de impressão eram terminantemente proibidas, com o intuito de evitar a publicação de textos subversivos e o desenvolvimento de manufaturas na Colônia.

Revogou-se a proibição dois anos depois de instalada a Impressão Régia, a pedido do português Manuel Antônio da Silva Serva, que fundou na Bahia, em 1811, a segunda impressora da Colônia, e primeira extra-oficial, publicando em 1818 a primeira revista de que se tem conhecimento. Enquanto dividia o mercado apenas com a Impressão Régia, a editora de Serva tinha os preços menores do que esta e, em virtude disso, obtinha muitas encomendas da capital da Colônia,[6] sobrevivendo até 1846, sob diversos nomes. Mas com a liberação, muitos investidores entraram no ramo da impressão No Rio de Janeiro e em São Paulo, a atividade proliferava, e muitos editores e/ou livreiros conquistavam espaço. Logo, poucos anos depois de criada, a editora de Serva já disputava espaço com inúmeras outras. E entre 1820 e 1840 o Rio de Janeiro já tinha se tornado o grande centro editorial da colônia, sendo superado, no final do século, por São Paulo, que já se consolidava como centro econômico do País.

Até a década de 1840 as atividades de edição e de impressão eram sobrepostas. A profissionalização da edição, com a separação desses processos, iniciada no Rio de Janeiro por Baptiste Garnier, foi um marco para a atividade editorial brasileira, porque permitia trabalhar-se com preços menores, graças à redução de custo obtida. Um outro marco para a atividade editorial no País foi o início do negócio de livros didáticos, inaugurado por Francisco Alves no final do século XIX. Estabelecido no Rio de Janeiro, esse editor abriu uma filial em São Paulo, onde se fazia a primeira reforma do ensino público[7] e se estabelecia um mercado editorial estruturado e diversificado.

No início do século XX, quando a produção de livros didáticos se tornava monopólio em São Paulo, o Rio Grande do Sul, mais precisamente Porto Alegre, despontava como novo centro editorial. Isso porque, no início da década de 1930, a livraria Globo tornou-se uma produtora de literatura estrangeira traduzida, nacionalmente reconhecida. A projeção nacional do Estado se deu com a revolução de 1930, com a subida do gaúcho Getúlio Vargas ao poder, fato que significou o rompimento da política café-com-leite sob o comando de paulistas e mineiros. A editora Globo foi pedra fundamental para a consolidação do mercado editorial do Rio Grande do Sul e diversificou bastante o seu catálogo ao longo do século XX, investindo fortemente no segmento de livros técnico-científicos.

Como a Bahia não sistematizou sua atividade editorial depois da iniciativa pioneira de Serva, no século XX a produção editorial local ficou fortemente à mercê do entusiasmo individual de empreendedores do ramo, tendo essa circunstância gerado uma inconstância nesse ramo. Neste sentido merece destaque a atuação de Pinto de Aguiar, que na década de 1950 criou a Livraria Progresso. Em 1959, as publicações da Progresso totalizavam 288 títulos. Seu catálogo era bem variado e continha desde literatura até publicações nas áreas de direito, medicina e sociologia, dentre outros gêneros. Uma outra iniciativa de sucesso, na década de 1950, foi a criação da Edições Macunaíma, em 1957, por Calasans Neto, Fernando da Rocha Peres, Glauber Rocha e Paulo Gili Soares. Especializada em obras literárias e álbuns de artistas locais, essa editora foi muito importante para a divulgação da produção baiana.

Muitas outras tentativas pontuais no sentido de se tentar estruturar um mercado

editorial na Bahia ocorreram ao longo do século XX, mas o objetivo não foi atingido. Os dados do Anuário Estatístico do Brasil acerca da produção de livros nacionais mostram que, na segunda metade do século, o estado ainda representava uma fatia muito pequena da produção brasileira. Em 1976, por exemplo, a Bahia produziu 387 mil exemplares, ou seja, apenas 0,26% da produção brasileira. No mesmo ano, somente São Paulo produziu 62.954 mil exemplares, respondendo por 43,2% do total do País, ao passo que o Sudeste foi responsável por 89,5% desse total[8]. Esses números mostram uma desvantagem maior para a Bahia nesse setor que no referente à média da renda estadual, que, também nesse ano, equivaleu a 4,8% do PIB nacional.

Os dados do Sindicato Nacional dos Editores de Livros (SNEL) para o ano de 1982 mostram uma participação menor do Sudeste na produção nacional de livros. Sendo responsável, nesse período, por mais de 60% da produção de livros do País, essa região continuou investindo na profissionalização do segmento editorial. As regiões Norte e Nordeste produziram 16,6% dos livros brasileiros em 1982. Esses números, apesar de apontarem uma forte concentração, estão mais próximos da distribuição regional do PIB brasileiro. Na Bahia, as editoras institucionais eram muito representativas.

Nos anos de 1990 essas editoras continuaram a desempenhar um papel muito importante no mercado editorial baiano. Contudo, em sua maior parte, têm dependido fortemente de incentivos para manter suas atividades, apesar de algumas delas estarem tentando um funcionamento auto-sustentável e a profissionalização do processo produtivo para a conquista de novos mercados. É o caso da Editora da Universidade Federal da Bahia (EDUFBA) que, na segunda metade da década de 1990, conseguiu uma maior inserção no mercado nacional, em razão da melhoria de qualidade de suas publicações: nos últimos três anos lançou uma média anual de 22 títulos. A importância do segmento de livros técnico-científicos tem crescido em função da elevação do número de universidades privadas e do *boom* dos cursos de pós-graduação, que constituem o maior mercado para essas publicações. Neste sentido, o papel das editoras universitárias tem sido fundamental para a divulgação do pensamento técnico-científico de seus respectivos estados.

Do ponto de vista da distribuição também houve mudanças nessa década. Foram abertas no estado filiais de algumas grandes redes de livrarias, a exemplo da Siciliano. Contudo, essas lojas distribuem majoritariamente os livros publicados por grandes empresas e o fato de os pedidos serem feitos através das suas matrizes dificulta a venda do livro baiano por meio desses canais. Uma alternativa para as editoras baianas tem sido a livraria Grandes Autores, em Salvador, que tem se destacado na venda de livros editados no estado. Essa livraria dispõe, inclusive, de espaço para lançamentos e eventos da aérea editorial.

Entretanto, na década de 1990 o mercado editorial privado baiano, apesar de alguns avanços pontuais, continuou sendo dominado por pequenas e médias editoras comerciais, com capacidade restrita de distribuição nacional do livro. E mesmo aquelas que conseguem distribuir o livro fora da Bahia têm dificuldade

em sistematizar a distribuição, porque não dispõem de recursos para realizar um trabalho efetivo de divulgação do seu produto.

## O MERCADO EDITORIAL BRASILEIRO NA DÉCADA DE 1990

### Produção

Segundo estudo feito pela Câmara Brasileira do Livro (CBL), o desempenho do mercado editorial foi positivo na última década. Entre os anos de 1990 e 1999 o Brasil publicou 378,9 mil títulos, que somaram 2,9 bilhões de exemplares. O crescimento foi, respectivamente, de 94,2% e 23,4%. O fato de as tiragens médias terem diminuído ao longo da década explica porque o crescimento da produção de exemplares foi bem inferior ao número de títulos publicados. Atualmente, entre lançamentos e reedições, são lançados mais de 40 mil títulos.

***TABELA 1***

***Mercado editorial. Brasil - 1990-1999***

| | Produção (1º edição e reedição) | | Vendas | |
|---|---|---|---|---|
| Ano | Títulos | Exemplares | Exemplares | Faturamento (R$) |
| 1990 | 22.479 | 239.392.000 | 212.206.449 | 901.503.687 |
| 1991 | 28.450 | 303.492.000 | 289.957.634 | 871.640.216 |
| 1992 | 27.561 | 189.892.128 | 159.678.277 | 803.271.282 |
| 1993 | 33.509 | 222.522.318 | 277.619.986 | 930.959.670 |
| 1994 | 38.253 | 245.986.312 | 267.004.691 | 1.261.373.858 |
| 1995 | 40.503 | 330.834.320 | 374.626.262 | 1.857.377.029 |
| 1996 | 43.315 | 376.747.137 | 389.151.085 | 1.896.211.487 |
| 1997 | 51.460 | 381.870.374 | 348.152.034 | 1.845.467.967 |
| 1998 | 49.746 | 369.186.474 | 410.334.641 | 2.083.338.907 |
| 1999 | 43.697 | 295.442.356 | 289.679.546 | 1.817.826.339 |

*Fonte: CBL. Disponível em: www.CBL.org.br/ mercado editorial.*

Apesar de não se dispor, no Brasil, de números exatos de quanto representam as vendas do mercado editorial, de acordo com estudo publicado pelo BNDES[9] uma boa aproximação seria o dobro do faturamento das editoras, o que, em 1999, significaria um montante de R$ 3,6 bilhões.

Do ponto de vista da produção, a participação do segmento de edição no PIB do Brasil é, portanto, ainda muito pequena, apesar de ter crescido nos últimos anos. Entre 1990 e 1998, a participação do faturamento das editoras no PIB brasileiro cresceu 42,1%, mas continua respondendo apenas por cerca de 0,27% da renda nacional.

Ainda do ponto de vista da produção, observa-se que uma característica importante do setor é a concentração da maior parte da produção nas mãos de poucas empresas, além da concentração espacial. No segmento das obras gerais (*trade books*), que representa cerca de 23,9% do faturamento nacional de livros, apenas dez editoras são responsáveis por 70% da receita total, sendo que apenas quatro (Companhia das Letras, Record, Objetiva e Rocco) detêm entre 35% e 40% das receitas do setor. No segmento dos didáticos a concentração é ainda maior. As editoras Saraiva/Atual, Abril/Ática/Scipione e FDT respondem por mais de 70% desse mercado, que é a parcela mais significativa do mercado de livros do Brasil (cerca de 43%).[10]

Um fator que tem contribuído para a concentração do setor é a tendência à expansão de grandes multinacionais verificada mundialmente. No Brasil, na última década, a compra de editoras nacionais por empresas estrangeiras tem acontecido com certa freqüência. Em 1999, a editora Ática-Scipione, líder do segmento de didáticos, foi adquirida pelo consócio formado entre os grupos Abril e o francês Havas, numa transação de R$ 100 milhões. Já a editora Moderna, quarta no *ranking*, foi comprada pelo grupo editorial espanhol Prisa em 2001. O conglomerado que controla o jornal *El País* e atua nas áreas de rádio e televisão pagou R$ 150 milhões pela totalidade das ações da companhia brasileira. A editora será administrada pelo grupo Santillana, braço editorial do conglomerado espanhol, que produz mais de 50 milhões de livros por ano.[11]

A Bahia não possui nenhuma das grandes editoras brasileiras. A maioria de suas editoras comerciais é de pequeno porte, ou seja, publica entre 5 e 20 livros anualmente. Só para se ter uma idéia, a Record, a Companhia das Letras e a Rocco editam, em média, respectivamente, 260, 130 e 180 títulos por ano. Apesar de os dados acerca do mercado de livros na Bahia serem escassos, os números disponíveis mostram que o estado está longe de ter uma participação ativa no mercado editorial brasileiro.

Uma pesquisa realizada pelo Sebrae, em 1997, que trabalhou uma amostra de 22 editoras na Bahia, mostrou que as publicações no estado são fortemente motivadas pela satisfação pessoal do autor, que muitas vezes custeia o livro com recursos próprios. Do total investigado, 19% alegou trabalhar com recursos dos autores e 28% combinariam questões pessoais e mercadológicas. Apenas 42,8% se orientam exclusivamente pelo mercado.[12]

A questão que se coloca é que, quando um autor banca um livro, sua obra não passa por um conselho. Logo, a escolha não é baseada nem em estudo de mercado nem tampouco na qualidade da publicação. Se por um lado a editora não tem custos, por outro não constrói um catálogo vendável. E é interessante observar que o principal ativo de uma editora é o seu catálogo de obras e autores.

Os dados da Pesquisa Industrial do IBGE de 1998 também revelam números pouco otimistas para a Bahia. Os dados do segmento de edição, impressão e reprodução de gravações[13] mostram que a Bahia detém apenas 3,1% das unidades produtivas desse segmento no Brasil, e apenas 1,4% das receitas líquidas do setor. São Paulo responde por 42,7% das unidades produtivas e 69,3% das receitas líquidas brasileiras.

*TABELA 2*

***Participação do segmento de edição, impressão e reprodução de gravações dos estados no mercado.Brasil - 1998***

(Em%)

| Estados | Unidades produtivas | Receita líquida |
|---|---|---|
| Bahia | 3,1 | 1,4 |
| São Paulo | 42,7 | 69,3 |
| Rio de Janeiro | 12,7 | 20,1 |
| Rio Grande do Sul | 9,8 | 6,1 |

*Fonte: IBGE*

## CONSUMO

Analisar o segmento livro requer tratar um aspecto fundamental, o hábito de leitura da população. Estudo recente da Unesco realizado com o objetivo de identificar os fatores relacionados à formação do hábito de leitura, relacionou, dentre os aspectos qualitativos: nascer em uma família de leitores; ter passado a juventude num sistema escolar preocupado com o hábito de leitura e o valor simbólico que a cultura nacional atribui ao livro. Dentre os aspectos quantitativos, identificou: o preço do livro e o acesso a ele. Este último envolve, portanto, distribuição eficiente, tanto em pontos de venda quanto em bibliotecas.

No Brasil, o consumo de livros é ainda muito baixo se comparado ao dos países desenvolvidos, fato proveniente da falta de hábito de leitura, do baixo poder aquisitivo da população e, sobretudo, da dificuldade de acesso ao livro por parte desta. De acordo com a Câmara Brasileira do Livro,[14] o consumo anual *per capita* de livros, no País, está na faixa de 2,5, número considerado baixo em comparação ao de países como Estados Unidos e França, nos quais esse consumo gira em torno de dez livros anuais. Um outro problema é que 60% do consumo nacional é constituído de livros didáticos e paradidáticos, o que indica que o tempo de contato com os livros pelos brasileiros é curto, encerrando-se, na maioria dos casos, com o final da vida escolar.

A maior pesquisa sobre hábitos de leitura já feita no Brasil[15] indica que o brasileiro lê pouco, notadamente devido à dificuldade de acesso ao livro. Os resultados do levantamento indicam que apenas um terço das pessoas alfabetizadas com mais de 14 anos leu um livro nos três meses anteriores ao levantamento, que foi efetuado no período entre o final de 2000 e início de 2001. Em Brasília, 69% dos entrevistados declararam ter lido recentemente, maior percentual dentre as cidades pesquisadas.

Como já era esperado, o universo de compradores mostrou ser menor que o de leitores. Dos cerca de 26 milhões de brasileiros que declararam ter lido recentemente, apenas metade pagou pela publicação. Da metade restante,

4% "optaram" por obras doadas pela escola e 8% por itens emprestados por bibliotecas ou por amigos e parentes. Esse fenômeno ajuda a explicar por que o mercado doméstico se restringe a 17,2 milhões de consumidores, que compraram pelo menos seis livros no último ano. Contudo, um dos resultados mais desanimadores foi que cerca de 14% do universo estudado não tem ao menos um exemplar em casa, o que reflete o baixo poder aquisitivo de, aproximadamente, seis milhões de brasileiros.

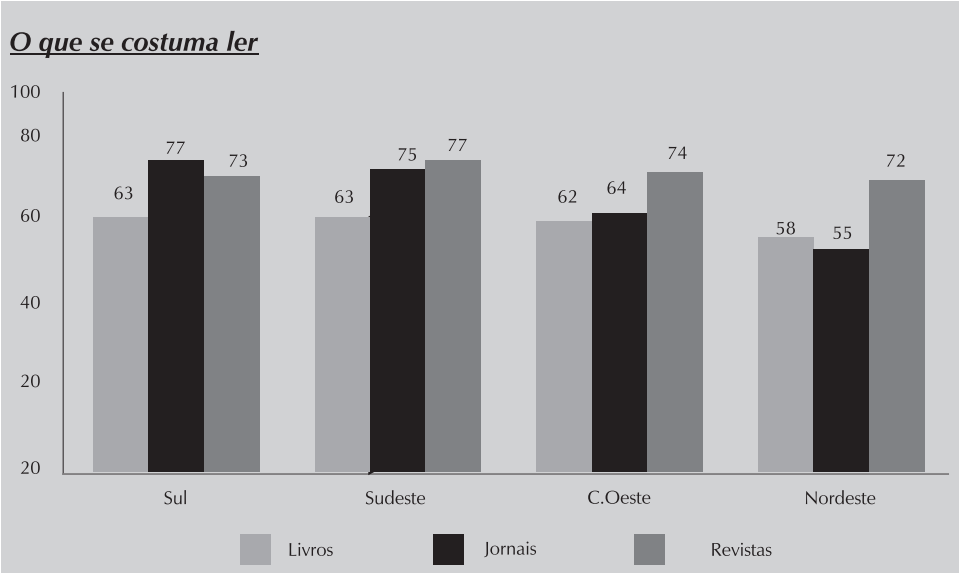
No mesmo caminho da distribuição de renda segue a distribuição de livros nacionalmente: cerca de 16% dos brasileiros concentram 73% dos exemplares comprados no País. O hábito de leitura é influenciado tanto pelo grau de escolaridade como pela classe econômica. É curioso observar que a classe A detém a maior parte dos interessados pela leitura no País (60%), mas que aqueles que concluem o ensino médio, das classes B e C, representam a clientela mais numerosa das editoras. A demanda do livro também é influenciada por produtos substitutos/complementares como CDs e vídeos no que tange à educação e ao lazer.

Em termos regionais, constatou-se que no Nordeste a penetração do hábito de leitura de livros é a menor dentre a das regiões pesquisadas. Mas em nenhuma região a leitura de livros superou a de periódicos.

A distribuição dos leitores por região mostrou que o Sudeste também lidera o mercado consumidor, concentrando 49% dos leitores brasileiros. O Nordeste concentra 16% dos leitores, superando as regiões Norte (10%) e Centro-Oeste (85%).

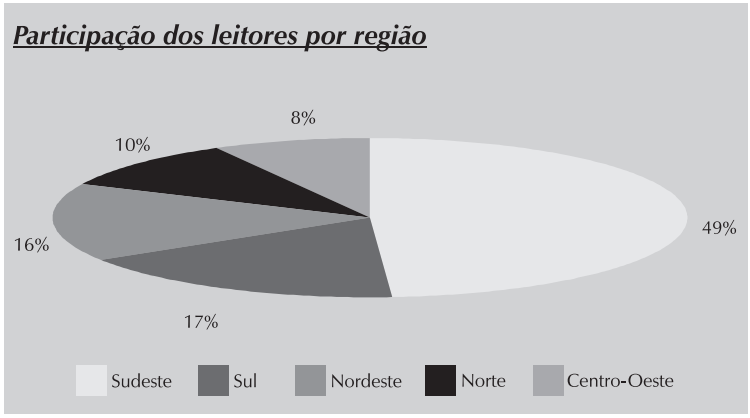
Contudo, em termos *per capita*, novamente o Nordeste apresenta o quadro mais desfavorável. A posse média de 30 livros por pessoa foi a menor verificada regionalmente.[16] O Centro-Oeste obteve o melhor resultado (70), porque Brasília distorceu a média da região. Fora isso, o Sudeste continuou obtendo o melhor resultado (47).

***GRÁFICO 1***




*Fonte: Retrato da leitura no Brasil: CBL, 2001.*

*GRÁFICO 2*




*Fonte: Retrato da leitura no Brasil: CBL, 2001.*

Infelizmente não foram divulgados os números estaduais, exceto os de São Paulo. Mas a situação da Bahia deve estar próxima à do Nordeste. Com uma renda *per capita* equivalente a cerca de 53% da média nacional, o estado não tem um programa consistente de formação de leitores. E mais, das 4.665 bibliotecas públicas do País, apenas 5,4% estão na Bahia, sendo que muitas delas encontram-se com acervo defasado.[17]

Em nível internacional, um consumidor importante de livros é a rede de bibliotecas públicas. Porém no Brasil, como pode ser observado no gráfico a seguir, em 1998, elas respondiam apenas por 0,3% do consumo nacional de livros. Em mercados mais avançados elas respondem por cerca de 10% da demanda, sendo muito importantes na formação de leitores e difusão da cultura e do pensamento técnico e científico de seus países. Mas no País não há uma política sistemática de revitalização desses espaços e atualização de publicações. Além da obsolescência, a quantidade de bibliotecas brasileiras é ínfima se comparada à de países como Itália e Espanha, que possuem entre 10 e 15 mil estabelecimentos.

## A DISTRIBUIÇÃO

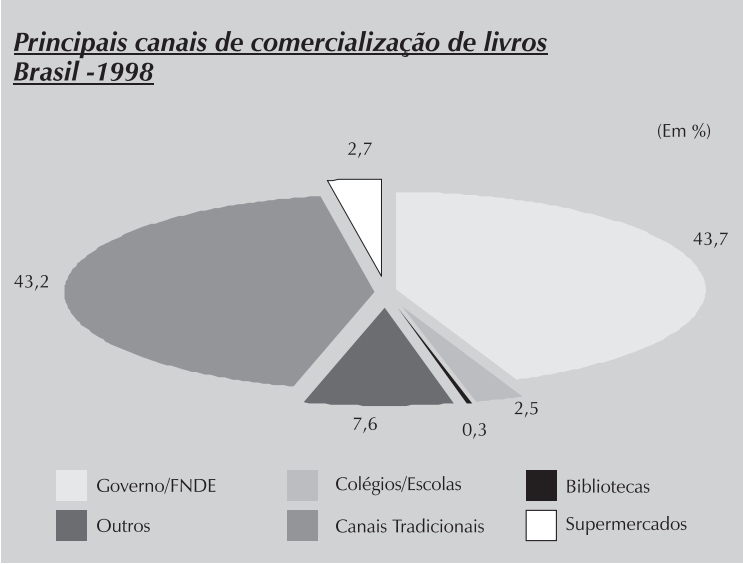
No Brasil o grande comprador de livros é o governo, através do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). A compra, de livros didáticos e paradidáticos,[18] é feita diretamente às editoras, representando uma enorme perda para as livrarias.

Como pode ser observado no gráfico anterior, os canais tradicionais e o governo foram responsáveis por 86,9% da compra de livros no País em 1998. Porém, é a concentração espacial desses pontos tradicionais de vendas que dificulta o envio do livro a localidades mais remotas, sobretudo para as pequenas e médias editoras.

Segundo o Anuário Editorial Brasileiro[19] existem atualmente 1.749 livrarias espalhadas pelo território brasileiro, mas 90% das suas cidades não possuem

livrarias regulares. A maior parte está concentrada nas regiões Sul e Sudeste, sendo que esta última responde por 52,7% das lojas. A Bahia abriga apenas 4,4% das livrarias do País, ou seja, 77 estabelecimentos. Considerando-se os sebos, bancas de jornal, escolas e supermercados, o Brasil chega a cinco mil pontos de venda. Na Argentina são seis mil pontos de venda, considerando-se apenas livrarias e sebos.

***GRÁFICO 3***




*Fonte: Câmara Brasileira do Livro. No item outros estão inclusas vendas diretas, bancas de jornal e feiras do livro. No quesito canais tradicionais estão inclusas livrarias e papelarias.*

Mas mesmo as editoras das regiões Sul e Sudeste encontram sérios problemas de distribuição. Além disso, no Brasil, a exploração de pontos alternativos de vendas como supermercados, lojas de conveniência, dentre outros, ainda é bastante subaproveitada. Mesmo a comercialização via internet ainda é bem inexpressiva, devido ao baixo poder aquisitivo da população.

De acordo com estudo publicado pelo BNDES,[20] não se dispõe de números exatos de quanto representam as vendas do mercado editorial, mas uma boa aproximação seria o dobro do faturamento das editoras, o que, em 1999, significaria um montante de R$ 3,6 bilhões. Número muito pequeno para um país com um PIB da ordem de R$ 1,087 trilhão.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar do mercado editorial constituir uma parcela ainda muito pequena da renda nacional, na década de 1990 sua participação foi ampliada. A profissionalização do mercado, os projetos governamentais e a diversificação da produção influenciaram fortemente nesse sentido. As fusões e aquisições foram usadas por editoras que buscavam ampliar sua fatia no mercado e diversificar seus produtos. Essa foi a estratégia usada pela editora Record, líder do segmento de obras gerais, que em 1996 assumiu o controle acionário da BCD União de Editoras S.A., composta pela Record, Civilização Brasileira,

Bertrand do Brasil e Difel, ampliando seu catálogo de 3.000 para 5.000 títulos e incorporando novos gêneros literários.

O crescimento do mercado também tem atraído as multinacionais, que já compraram grandes editoras no País ou têm participação em algumas delas, sobretudo no segmento de didáticos, o mais expressivo em nível nacional. Infelizmente, apesar de um mercado crescente, pode-se constatar que o brasileiro lê muito pouco, menos de um livro *per capita*, se retirados os didáticos.

No Brasil, apenas dez editoras podem ser consideradas de grande porte e o processo de fusões e aquisições tem elevado a concentração do setor, tendência verificada mundialmente. Portanto, a alternativa para as pequenas e médias editoras se manterem no mercado é se concentrar em nichos específicos, pouco atrativos para as grandes empresas, sendo que no País há ainda muitos nichos inexplorados ou subaproveitados.

Do ponto de vista da distribuição, a tendência também é a consolidação de grandes redes que, pelo seu tamanho, obtêm mais poder de negociação. Porém, essa realidade dificulta a chegada do livro às cidades de pequeno porte, que não comportam esse tipo de empreendimento. O papel das bibliotecas públicas torna-se então fundamental. De um lado porque estas são potenciais compradoras, do outro porque, em muitas cidades do País, representam a única oferta de livros para os leitores locais.

Na Bahia, o mercado é formado por pequenas e médias editoras e as livrarias são, em sua maioria, locais, respondendo apenas por 4,4% do total nacional. As grandes redes com lojas no estado fazem os pedidos mediante suas matrizes, que se encontram no Sudeste. Os números mostram que o estado está longe de se constituir em um pólo editorial estruturado e articulado a montante e a jusante da cadeia produtiva.

Duas dificuldades colocam-se para a consolidação de um mercado editorial no estado. A primeira diz respeito à profissionalização do processo produtivo, desde a escolha dos originais até a divulgação da obra depois de esta ter sido colocada a venda. A segunda, concentra-se na questão da distribuição. O problema é que as pequenas e médias editoras não encontram nas grandes redes de livrarias o seu principal veículo de vendas. Mesmo as empresas do Sudeste com esse porte distribuem os seus produtos através de livrarias especializadas e lojas de bairro.

Em virtude da restrição do mercado consumidor da região, as editoras baianas têm no eixo Sul-Sudeste o seu principal mercado. Mas nessas regiões os principais alvos a serem explorados são as livrarias especializadas e os pontos alternativos de venda, como supermercados, lojas de departamentos, dentre outros. As feiras que ocorrem todo ano em diversas cidades do País são uma boa opção para a divulgação do livro local.

Uma opção para a dinamização do mercado editorial baiano é a atração de grandes redes multinacionais para o estado. Em países e regiões desenvolvidos, essas não trabalham os mesmos nichos das editoras de pequeno e médio portes

e são um instrumento poderoso para a divulgação do pensamento técnico-científico regional. Além disso, essas editoras teriam um efeito multiplicador na medida em que incentivariam a formação de pessoal para as funções específicas da área, poderiam ser parceiras para co-edições e ajudariam na melhoria do parque gráfico do estado. Ou seja, a vinda de grandes redes faria com que o Estado se consolidasse como pólo editorial, abrindo caminho para as editoras e os autores locais. É interessante ressaltar que, no Sudeste, as grandes companhias convivem com editoras menores, mas nem por isso menos profissionalizadas.

## NOTAS

[1] IBGE. *Pesquisa industrial*. IBGE: Rio de Janeiro, v. 17, 1998.

[2] *Anuário editorial brasileiro*. São Paulo: Cone Sul, 2001.

[3] Em 1999 houve uma queda significante. Até 1998, o incremento foi de 54,2%.

[4] GORINI, Ana Paula F.; BRANCO, Carlos Eduardo C. BNDES SETORIAL. *Setor editorial*. BNDES, 2000.

[5] OLIVEIRA, Marta; NAVES, Elizabeth (Coordenadoras). *Diagnóstico do setor editorial brasileiro*: Câmara Brasileira do Livro (CBL), São Paulo, 2000

[6] HALLEWELL, Laurence. *O livro no Brasil: sua história*. São Paulo: T. A Queiroz/EDUSP, São Paulo, 1985.

[7] PAIXÃO, Fernando (Coordenação Geral). *Momentos do livro no Brasil*. São Paulo: Ática, 1995.

[8] SEEC (segundo publicado no *Anuário Estatístico do Brasil*) apud HALLEWELL, Laurence. *O livro no Brasil: sua história*. São Paulo: T. A. Queiroz/EDUSP, 1985.

[9] SAAB, William George, GIMENEZ, Luiz Carlos P., RIBEIRO, Rodrigo M. *BNDES SETORIAL: Cadeia de comercialização de livros*. BNDES, 1999.

[10] Os dados referentes às editoras estão em GORINI, Ana P.; BRANCO, Carlos Eduardo. *Panorama do setor editorial brasileiro*: BNDES Setorial. Rio de Janeiro, 2000. Os dados sobre a participação dos subsetores editoriais no total são do Diagnóstico do Setor Editorial Brasileiro, 2000, da CBL.

[11] O Grupo espanhol Prisa paga R$ 150 milhões pela editora brasileira. *Folha de São Paulo*. Caderno Dinheiro, 24 de março de 2001.

[12] Sebrae. Mercado Inconstante/20 anos de Bahia. *Correio da Bahia*, 1998, p. 141.

[13] Os dados para a Bahia encontram-se agregados, mas a proporção nacional é de 55% para edição e impressão e 45% para reprodução de gravações.

[14] *Diagnóstico do setor editorial brasileiro*. São Paulo: Câmara Brasileira do Livro (CBL), 2000.

[15] A pesquisa, denominada "Retrato da Leitura", foi fruto do empenho de toda a cadeia produtiva: Câmara Brasileira do livro (CBL), Sindicado Nacional dos Editores de Livros (Snel), Associação Brasileira de editores de livros (Abrelivros) e Associação Brasileira dos Fabricantes de Celulose e Papel (Bracelpa). Foram realizadas cerca de seis mil entrevistas em 46 cidades brasileiras de diferentes portes.

[16] Exceto a região Norte.

[17] De acordo com os dados do Ministério da Cultura.

[18] Os paradidáticos são livros de apoio ao ensino, como clássicos da literatura, romances juvenis premiados ou indicados por professores, histórias infantis etc.

[19] *Anuário editorial brasileiro*. São Paulo: Cone Sul, 2000.

[20] SAAB, William George; GIMENEZ, Luiz Carlos P.; RIBEIRO, Rodrigo M. *BNDES SETORIAL: Cadeia de comercialização de Livros*. BNDES, 1999.

# COMPLEXO COUREIRO-CALÇADISTA – UMA INDÚSTRIA PROMISSORA

*CLÁUDIA MONTEIRO FERNANDES**

A inserção da Bahia e da região Nordeste no complexo industrial coureiro-calçadista na década de 90 representou o surgimento de uma oportunidade de colocação de trabalhadores locais num segmento que tem como importante elemento de competitividade o uso intensivo de mão-de-obra e está, prioritariamente, voltado a mercados consumidores populares. Com a migração de empresas tradicionalmente localizadas nas regiões Sul e Sudeste, pioneiras e já tradicionais nessa atividade, o Nordeste passou a ser destino alternativo, graças aos programas de incentivo governamentais e ao perfil da mão-de-obra da região.

Seguindo a tendência da indústria de transformação como um todo, os anos 90 representaram um período de reformulação nos processos de produção e de organização do trabalho do segmento mundial de calçados. O complexo industrial coureiro-calçadista pode ser considerado um ramo de atividade tradicional da economia, geralmente caracterizado como produtor de bens de baixa complexidade tecnológica, altamente heterogêneos, de uso intensivo de mão-de-obra e destinados ao consumo final. Tais características contribuem para a dificuldade na transformação do processo produtivo, muitas vezes quase artesanal e apoiado em técnicas e mecanismos de fácil cognição. A heterogeneidade é um dos conceitos-chave para a compreensão dessa indústria, e a forma como são tratados produtos, mercados e estratégias de empresas varia muito de acordo com o porte das unidades produtoras.

Nos países mais desenvolvidos, são realizados investimentos em novas tecnologias e materiais para a fabricação de calçados e artefatos de couro. Sendo uma indústria que tem como principal característica o uso intensivo de mão-de-obra, as transformações tecnológicas têm mudado o perfil da atividade, sem ainda alterar essa relação capital trabalho. Os países líderes na produção passaram a estimular a utilização mais intensa de recursos de microeletrônica e informática, objetivando um grau de automatização em máquinas e equipamentos que aumentasse as condições de competitividade.

Entre as iniciativas de utilização de novas tecnologias, o sistema CAD/CAM, no setor de modelagem técnica e desenvolvimento do produto, foi um dos mais importantes. Outra tendência de muita importância foi a de formas alternativas de gestão da produção, combinando-se a produção em dois ou mais países para reduzir custos, sistema que tem sido muito utilizado no mercado internacional de calçados. Esse sistema consiste em confeccionar partes do calçado ou até mesmo todo o cabedal em países com baixo custo de fabricação, deixando-se apenas a montagem para ser realizada naqueles, geralmente os

* Cláudia Monteiro Fernandes é economista e pesquisadora da SEI.

mais desenvolvidos, em que esse custo é mais elevado e é melhor o nível tecnológico. Com isso, observou-se um movimento de relocalização da indústria calçadista na direção dos países em desenvolvimento, principalmente dos países asiáticos. A participação de países asiáticos e da América Latina passou de 7%, no início da década de 1970, para cerca de um terço no final dos anos 1980 e,[3] em 1999, para cerca de 82% das exportações mundiais de pares de calçados.[4]

A inserção da indústria calçadista brasileira no mercado internacional é parte desse processo de deslocamento da indústria de bens intensivos em mão-de-obra em direção a países em desenvolvimento, que apresentam custo de mão-de-obra bem inferior. No final da década de 1960, produtores da região do Vale dos Sinos, no Rio Grande do Sul, primeiros a desenvolver a indústria como forma de aproveitamento da produção dos curtumes, direcionaram esforços para as exportações, que cresceram a uma taxa geométrica de 24% entre 1970 e 1990. Mais recentemente, na década de 90, percebeu-se uma relocalização de empresas da região Sul para a região Nordeste. Além do custo ainda mais baixo da mão-de-obra nordestina, a intensificação da oferta de incentivos fiscais, com formulação de programas específicos, teve papel fundamental no processo de relocalização. O Brasil participa com cerca de 4% da produção, colocando-se como quarto maior produtor mundial, e 2% das exportações, proporções significativas se observada a concentração do mercado na China (52% da produção mundial), conforme se pode verificar na Tabela 1.

***TABELA 1***

***Principais produtores mundiais de calçados - 1997-1999***

(Em milhões de pares)

| País | Produção | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 1997 | % | 1998 | % | 1999 | % |
| China | 5.252,0 | 47,9 | 5.520,0 | 50,3 | 5.930,0 | 51,9 |
| Índia | 680,0 | 6,2 | 685,0 | 6,2 | 700,0 | 6,1 |
| Indonésia | 527,2 | 4,8 | 316,3 | 2,9 | 507,0 | 4,4 |
| Brasil | 544,0 | 5,0 | 516,0 | 4,7 | 499,0 | 4,4 |
| Itália | 460,0 | 4,2 | 424,9 | 3,9 | 380,9 | 3,3 |
| México | 260,0 | 2,4 | 270,0 | 2,5 | 275,0 | 2,4 |
| Tailândia | 276,0 | 2,5 | 260,0 | 2,4 | 257,7 | 2,3 |
| Vietnã | 206,0 | 1,9 | 212,7 | 1,9 | 240,8 | 2,1 |
| Paquistão | 205,0 | 1,9 | 226,8 | 2,1 | 240,4 | 2,1 |
| Turquia | 270,0 | 2,5 | 276,7 | 2,5 | 227,0 | 2,0 |
| Total | 10.954,7 | 100,0 | 10.978,6 | 100,0 | 11.425,2 | 100,0 |

*Fonte: SATRA/Abicalçados*

O perfil da indústria coureiro-calçadista — de pouca exigência de especialização da mão-de-obra, gerando grande número de empregos diretos e em lento processo de reestruturação das relações organizacionais — coloca o setor como

uma alternativa de geração de postos de trabalho e melhoria na qualidade das ocupações da população nordestina. Os investimentos no setor podem tornar-se um meio promissor de inserção gradual da economia nordestina no processo de modernização e reestruturação produtiva (já bastante avançado nas economias mais desenvolvidas), permitindo uma passagem às novas tecnologias em etapas de adaptação menos abruptas.

## PANORAMA MUNDIAL

Institutos de pesquisa e desenvolvimento do setor, tais como *Center Technique Cuir Chaussure Maroquinerie* (CTC) na França; *Forschungsintitut Fur Die Schuhherstellung Pirmasens* (PFI) na Alemanha; Instituto *Español del Calzado y Conexas Asociación de Investigación* (Inecoop) na Espanha; *Satra Footwear Technology Center* (Satra) na Inglaterra; *Centro Italiano Material di Applicazione Calzaturiera* (Cimac) na Itália e outros têm desenvolvido projetos na área de automatização, operações semi-robotizadas, como modelagem técnica por computador, corte automático para couro e tecidos com *laser* ou jatos d'água e até fábricas-piloto com linha de montagem totalmente automatizada.

Apesar de todos os esforços para que sejam automatizadas as diferentes etapas do processo de produção, a segmentação característica dos processos dessa indústria em numerosas e diferentes etapas dificulta resultados efetivos nesse sentido e mantém a dependência de um grande contingente de trabalhadores empenhados em atividades fragmentadas. A divisão do trabalho em etapas simplificadas, que não exigem grande especialização ou qualificação, garante a permanência de baixos salários e de relações de trabalho fragilizadas, ao mesmo tempo em que, por outro lado, pressupõe a geração e manutenção de postos de trabalho.

Dadas as limitações para a modificação do próprio processo produtivo, a automação da cadeia de suprimentos (integração logística) da indústria calçadista é considerada um dos principais instrumentos para reduzir os custos e aumentar a competitividade do setor. Ou seja, os investimentos em melhorias organizacionais, desde a relação com fornecedores de insumos até a distribuição, comercialização e *marketing*, tornando todos os processos mais eficientes, tornam-se uma alternativa fundamental para a melhoria da competitividade com elevação da produtividade do trabalho, mantendo e gerando empregos. Para tanto, devem-se desenvolver a capacidade gerencial e as condições físicas, envolvendo os fornecedores nas melhorias. O uso de tecnologias como o intercâmbio eletrônico de dados (EDI) e o uso de código de barras no controle de movimentação de materiais e produtos acabados são exemplos de iniciativas nesse sentido.

As pesquisas também foram aprofundadas no que diz respeito aos materiais utilizados para a fabricação de calçados. Além das matérias-primas tradicionais — couro, materiais têxteis e borracha —, materiais sintéticos e derivados da petroquímica proporcionaram novas possibilidades estéticas e ergonômicas para o produto. Os desenhistas podem utilizar matérias-primas alternativas para criar e inovar em *design* e conforto. Os investimentos foram além dos novos materiais: têm sido desenvolvidos novos equipamentos necessários à sua transformação.

A reavaliação da localização das empresas faz parte da estratégia para obter maior competitividade no mercado internacional e é impulsionada sobretudo pela pressão por aumento de salários. Parte significativa da produção mundial tem sido transferida para países em desenvolvimento, com menores custos de mão-de-obra e menor regulamentação do mercado de trabalho.

O país líder do mercado mundial de Calçados, a China, produziu 5.930 milhões de pares em 1999 (51,9% da produção mundial), colocando-se mais de oito vezes acima do segundo, a Índia, que produziu 700 milhões de pares no mesmo ano. Ao longo da década de 90, a produção mundial de calçados cresceu a taxas relativamente altas, numa média de 10% entre 1993 e 1998. Esse desempenho reflete o surpreendente crescimento da China que, no mesmo período, aumentou sua produção em 78%, seguida pela Índia (com 66%) e pelo México (56%). A China lidera também as exportações, enviando para o mercado externo 58% da sua produção. Ainda no mesmo período, a produção de calçados européia decresceu, enquanto na América Latina ficou praticamente estagnada, mantendo-se positiva devido à boa performance do México. Houve um recuo de 15% na Argentina, 33% no Chile, 8% na Colômbia, 7,5% na Venezuela e 1,7% no Brasil. Em 1999, o Brasil era o quarto maior produtor mundial, com 499 milhões de pares produzidos (ver Tabela 1). À exceção da Itália, os dez maiores produtores mundiais têm características comuns de grande oferta de mão-de-obra pouco qualificada e de baixa remuneração.

No que diz respeito às exportações, a liderança da China vem-se confirmando nos últimos anos, seguida por Hong Kong. A Itália, logo em seguida no *ranking* de exportadores, atua num segmento do mercado internacional com produtos de alto valor agregado, voltado para consumidores de mais alta renda. A diferenciação reside no uso de insumos de alta qualidade e especialmente no *design*, estimulado pelas constantes mudanças na moda. As exportações de calçados italianos para os Estados Unidos, no ano de 2000, perfizeram U$ 1,255 bilhão, a um preço médio de U$ 24,13 por par de calçado[5]. Nesse nicho de mercado, as inovações incrementais geradas pelo uso contínuo do *design* e de conhecimento acumulado relacionado à moda funcionam como barreiras à entrada dos demais concorrentes. A Tabela 2 apresenta os principais países exportadores de calçados no final da década de 90, por volume de pares.

Em 1999, China e Estados Unidos lideravam o mercado consumidor de calçados, representando, juntos, 40,7% do consumo mundial. O Brasil é o quinto maior consumidor, representando 3,6% do consumo mundial (ver Tabela 3).

O processo de deslocamento da indústria de bens intensivos em mão-de-obra em direção aos países em desenvolvimento, com a recente aceleração da globalização comercial, impulsionou a inserção da indústria calçadista brasileira no mercado internacional. O ponto de inflexão dessa inserção no mercado internacional ocorre no final da década de 1960, quando o Brasil volta-se também para o mercado externo, em especial, para os EUA. Isso se deu por iniciativa dos produtores do Vale dos Sinos (Rio Grande do Sul), principal região produtora do País, com apoio do Estado do Rio Grande do Sul e dos agentes exportadores privados.

*TABELA 2*

***Principais exportadores mundiais de calçados - 1997-1999***

(Em milhões de pares)

| País | Exportação | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 1997 | % | 1998 | % | 1999 | % |
| China | 2.996,0 | 47,0 | 3.086,1 | 49,7 | 3.425,8 | 52,1 |
| Hong Kong | 1.258,6 | 19,7 | 1.025,5 | 16,5 | 969,5 | 14,7 |
| Itália | 414,7 | 6,5 | 381,8 | 6,2 | 346,7 | 5,3 |
| Vietnã | 176,1 | 2,8 | 185,5 | 3,0 | 221,2 | 3,4 |
| Indonésia | 226,8 | 3,6 | 172,7 | 2,8 | 217,2 | 3,3 |
| Brasil | 142,0 | 2,2 | 131,0 | 2,1 | 137,2 | 2,1 |
| Espanha | 152,6 | 2,4 | 150,4 | 2,4 | 133,3 | 2,0 |
| Tailândia | 156,7 | 2,5 | 128,9 | 2,1 | 124,1 | 1,9 |
| Portugal | 93,2 | 1,5 | 93,0 | 1,5 | 95,2 | 1,4 |
| México | 51,2 | 0,8 | 39,0 | 0,6 | 83,0 | 1,3 |
| Holanda | 51,2 | 0,8 | 57,9 | 0,9 | 69,4 | 1,1 |
| Bélgica | 61,2 | 1,0 | 67,0 | 1,1 | 61,1 | 0,9 |
| Total | 6.374,9 | 100,0 | 6.205,2 | 100,0 | 6.574,6 | 100,0 |

*Fonte: SATRA/Abicalçados*

*TABELA 3*

***Principais mercados consumidores de calçados - 1997-1999***

(Em milhões de pares)

| País | Consumo | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 1997 | % | 1998 | % | 1999 | % |
| China | 2.258,4 | 22,3 | 2.436,5 | 24,1 | 2.506,5 | 24,1 |
| Estados Unidos | 1.622,7 | 16,0 | 1.605,8 | 15,9 | 1.727,4 | 16,6 |
| Índia | 645,7 | 6,4 | 652,7 | 6,5 | 656,6 | 6,3 |
| Japão | 572,1 | 5,7 | 515,3 | 5,1 | 557,0 | 5,4 |
| Brasil | 427,0 | 4,2 | 414,0 | 4,1 | 374,5 | 3,6 |
| Alemanha | 331,4 | 3,3 | 309,1 | 3,1 | 326,3 | 3,1 |
| Reino Unido | 297,7 | 2,9 | 306,1 | 3,0 | 315,0 | 3,0 |
| França | 325,7 | 3,2 | 323,5 | 3,2 | 314,6 | 3,0 |
| Indonésia | 314,0 | 3,1 | 144,6 | 1,4 | 296,9 | 2,9 |
| Paquistão | 197,0 | 1,9 | 218,5 | 2,2 | 232,5 | 2,2 |
| Itália | 202,8 | 2,0 | 205,4 | 2,0 | 216,5 | 2,1 |
| México | 242,0 | 2,4 | 243,0 | 2,4 | 211,0 | 2,0 |
| Total | 10.125,0 | 100,0 | 10.094,0 | 100,0 | 10.402,8 | 100,0 |

*Fonte: SATRA/Abicalçados*

Alguns dados permitem visualizar o crescimento recente das exportações: durante o período que vai de 1970 a 1990 as vendas externas brasileiras de calçados de couro crescem vertiginosamente, a uma taxa média geométrica de cerca de 24,1% ao ano. Sua participação nas exportações mundiais salta de inexpressivos 0,5% para 12,3% no período, para o segmento de calçados de couro. A região do Vale dos Sinos exportou cerca de 60% de sua produção e respondeu por 80% das vendas externas brasileiras de calçados na década de 90. Com isso, o Brasil tornou-se, naquele período, o terceiro exportador mundial de calçados de couro, atrás da Itália e Coréia do Sul[1].

No que se refere a calçados em geral, as exportações brasileiras cresceram exponencialmente no período 1970-94, saltando de um patamar incipiente de oito milhões de dólares, em 1970, para cerca de um bilhão e meio de dólares em 1994. Após a implementação do Plano Real, as exportações brasileiras foram gradativamente diminuindo, como conseqüência da perda de mercado para os produtos asiáticos, principalmente os chineses, bem como de fatores de natureza conjuntural oriundos da política macroeconômica do Governo Federal, como a sobrevalorização do câmbio nos primeiros anos de vigência do Real (1994-1998). No período de 1995 a 2000, a participação das exportações brasileiras em relação às exportações mundiais tem permanecido praticamente constante, em torno de 2%.

## O COMPLEXO COUREIRO-CALÇADISTA NO BRASIL

O complexo coureiro-calçadista no Brasil teve início no século XIX, a partir do aproveitamento de peles dos frigoríficos no Rio Grande do Sul. Imigrantes europeus implementaram a atividade do curtume do couro visando à fabricação de selas para montaria e sandálias. Surgiram então muitos curtumes, implantados por imigrantes alemães e italianos que utilizavam processos de curtimento rudimentares, mas que, graças ao aporte de tecnologia e equipamentos da Europa, foram aperfeiçoando-os. Após a Primeira Grande Guerra já era possível a exportação de couros por produtores brasileiros, que incorporaram equipamentos e tecnologias vindos da Europa[2]. A maior concentração de curtumes ocorreu na conhecida região do Vale dos Sinos (RS). Outra região que se destacou com a atividade curtidora foi a cidade de Franca (SP), localizada a 400 km ao norte da capital São Paulo.

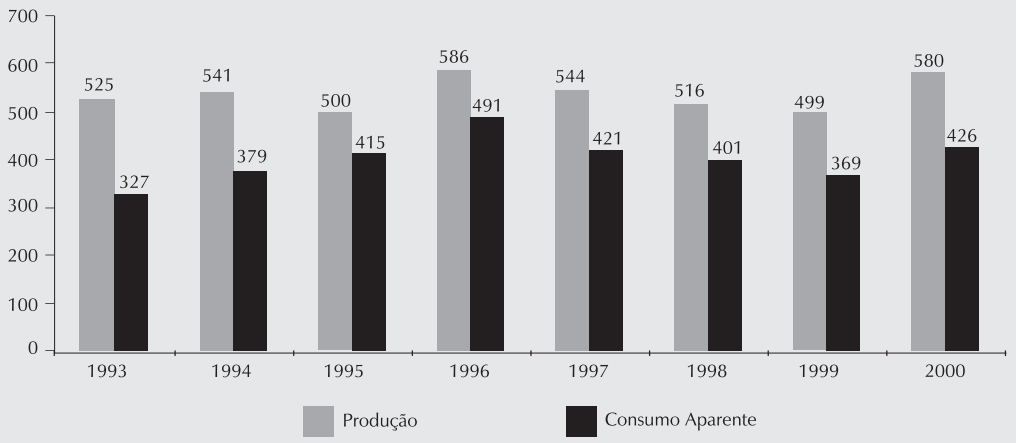
Na Segunda Guerra Mundial, a produção e a exportação de artigos de couro brasileiro se expandiram, impulsionadas pelo fornecimento de coturnos para os exércitos brasileiro e venezuelano. O comércio de calçados com os Estados Unidos só teve início no fim da década de 60, apoiado no *cluster* industrial já existente no Vale dos Sinos e, em menor escala, no de Franca. O Vale dos Sinos se especializara em calçados femininos de couro, enquanto Franca se destacava pelos calçados masculinos. Nesse período, a ação coletiva das então pequenas empresas na identificação de mercados externos e os incentivos à exportação introduzidos pelo governo foram fundamentais para o crescimento do ramo. A indústria brasileira de calçados, mais especificamente a do Rio Grande do Sul, sempre foi uma atividade exercida por capital nacional. A origem da maioria

das empresas encontra-se no trabalhador-sapateiro, que inicia um negócio por conta própria para produzir sapatos.

Mesmo com os esforços de exportação incipientes, até final da década de 60 a produção dessa indústria era quase exclusivamente voltada para o mercado interno. A circunstância de a produção brasileira voltar-se para o consumo interno, aliada ao fato de o calçado ser um bem de consumo classificado na categoria dos não-duráveis, fazia com que o crescimento de sua produção dependesse do crescimento da população e da renda *per capita*. Ainda hoje, a maior parte da produção é voltada para o mercado interno: 73% da produção em número de pares.[8]

***GRÁFICO 1***

***Produção e consumo aparente de calçados***
***Brasil - 1993-2000***




*Fontes: IBGE, MDIC/SECEX, Abicalçados, 2001*

***TABELA 4***

***Mercado de calçados. Brasil - 1997-20002***

| Item | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001* | 2002* |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Produção (1)** | **544** | **516** | **499** | **580** | **670** | **780** |
| **Importação (1)** | **19** | **16** | **7** | **6** | **6** | **6** |
| **Exportação (1)** | **142** | **131** | **137** | **160** | **190** | **230** |
| **Consumo Aparente (1)** | **421** | **401** | **369** | **426** | **486** | **556** |
| **Consumo per capita (2)** | **2,68** | **2,55** | **2,35** | **2,51** | **2,86** | **3,27** |

*Fontes: IBGE, MDIC/SECEX, Abicalçados, 2001*
*(1) Em milhões de pares*
*(2) Em pares*
** Projeções.*

Na década de 70, o calçado brasileiro passou a ter expressiva importância na pauta de exportações nacionais. No rastro desse desenvolvimento, os setores de máquinas, equipamentos, artefatos e componentes se implantaram no Rio Grande do Sul, contribuindo para o avanço tecnológico do setor coureiro-

calçadista. Hoje, cerca de 85% das exportações nacionais de calçados são originárias do Rio Grande do Sul, índice que, em 1990, representava 80%.

Cerca de 38% das exportações brasileiras de couro originam-se também do Rio Grande do Sul, que atualmente, no entanto, está mais voltado para a oferta de matéria-prima aos produtores locais, que chegam a produzir de 150 a 180 milhões de pares de calçados/ano (em torno de 33% da produção nacional). O segundo estado com maior volume de exportação de couro é São Paulo (com 26%), enquanto o Centro-Oeste, apesar de possuir boa parte do gado brasileiro, cuja criação vem se deslocando para lá há alguns anos, ainda exporta muito pouco (apenas 4,4% do total das vendas externas), uma vez que ainda existem poucos curtumes na região e parte do abate do gado é feito em outros centros (Minas Gerais e São Paulo).

O principal destino das exportações de calçados brasileiros é os Estados Unidos, que são responsáveis por 69,7% do valor exportado em dólares norte-americanos. Em termos de números de pares, a Argentina é o principal destino das exportações, com um preço médio menor (US$ 6,51 contra US$ 10,89 nos Estados Unidos). Os calçados brasileiros obtêm o maior preço médio no Reino Unido (US$ 14,50), segundo principal destino em termos de valor em dólares.

A indústria calçadista brasileira é marcada por forte concentração geográfica em alguns estados. Como se observa na Tabela 6, em 1999, 64% das empresas e 71% dos postos de trabalho no setor estavam concentrados no Rio Grande do Sul e São Paulo, sobretudo, respectivamente, na região do Vale dos Sinos e de Franca.

Dentre os fatores que mais impulsionaram o crescimento do setor junto ao mercado externo nesse período encontram-se os instrumentos de incentivo fiscal criados pelo governo, como, por exemplo, isenção do IPI e do ICMS, determinantes para consolidar o setor e aumentar a competitividade no mercado internacional. Nesse sentido, verifica-se que o nível de capacitação tecnológica das empresas do setor não foi um fator determinante no desempenho das empresas no período.

Em 1999, o setor calçadista nacional era composto de aproximadamente seis mil empresas, predominantemente de pequeno porte, que geravam cerca de 200 mil empregos (com uma média de 33 empregos por empresa). O Estado do Ceará tem a média de empregados por empresa mais elevada entre os Estados brasileiros (170 empregados por empresa). Apresenta capacidade instalada estimada em torno de 600 milhões de pares/ano (foram produzidos 580 milhões de pares em 2000, segundo a Abicalçados), sendo que cerca de 73% destinados ao mercado interno e 27% à exportação, e faturamento de US$ 8 bilhões/ano. Com esses números, o Brasil se coloca como o terceiro maior produtor mundial de calçados, com 4,7% de participação na produção total, que, em 1998, foi de 10.979 milhões de pares[9]. Dados da Pesquisa Industrial Anual – 1998, do IBGE, indicam que as unidades locais de empresas industriais de "Preparação de couros e fabricação de artefatos de couro, artigos de viagem e calçados" empregavam 246.080 pessoas em 31.12.1998. Nos últimos anos, os investimentos no setor foram importantes, com o incentivo de organismos federais e estaduais.

*TABELA 5*

***Exportações de calçados por destinos. Brasil - 2000***

| País | Valor (US$) | % | Pares | PM |
|---|---|---|---|---|
| Estados Unidos | 1.078.788.17 | 69,7 | 99.040.700 | 10,89 |
| Argentina | 123.377.365 | 8,0 | 18.945.737 | 6,51 |
| Reino Unido | 100.661.453 | 6,5 | 6.942.976 | 14,50 |
| Canadá | 33.510.325 | 2,2 | 3.465.094 | 9,67 |
| Paraguai | 21.288.261 | 1,4 | 8.353.728 | 2,55 |
| Chile | 20.413.046 | 1,3 | 2.274.166 | 8,98 |
| Bolívia | 17.527.988 | 1,1 | 3.158.237 | 5,55 |
| Uruguai | 12.726.490 | 0,8 | 1.817.033 | 7,00 |
| Alemanha | 12.402.577 | 0,8 | 1.380.198 | 8,99 |
| Austrália | 12.177.990 | 0,8 | 1.257.532 | 9,68 |
| Venezuela | 12.151.206 | 0,8 | 1.815.859 | 6,69 |
| México | 9.300.782 | 0,6 | 1.375.004 | 6,76 |
| Países Baixos | 9.181.798 | 0,6 | 794.361 | 11,56 |
| Porto Rico | 8.677.530 | 0,6 | 1.097.365 | 7,91 |
| França | 7.911.459 | 0,5 | 663.646 | 11,92 |
| Panamá | 4.694.917 | 0,3 | 1.041.481 | 4,51 |
| Peru | 4.292.569 | 0,3 | 547.358 | 7,84 |
| Hong Kong | 3.924.071 | 0,3 | 309.181 | 12,69 |
| Japão | 3.792.782 | 0,2 | 411.554 | 9,22 |
| Portugal | 3.759.502 | 0,2 | 668.147 | 5,63 |
| Dinamarca | 3.227.127 | 0,2 | 240.315 | 13,43 |
| Arábia Saudita | 3.039.756 | 0,2 | 401.887 | 7,56 |
| Taiwan | 2.723.521 | 0,2 | 352.732 | 7,72 |
| Colômbia | 2.546.338 | 0,2 | 916.997 | 2,78 |
| África Do Sul | 2.358.126 | 0,2 | 399.238 | 5,91 |
| Equador | 2.349.208 | 0,2 | 326.962 | 7,18 |
| Tcheca Rep. | 2.233.833 | 0,1 | 272.825 | 8,19 |
| Costa Rica | 2.069.903 | 0,1 | 268.043 | 7,72 |
| Espanha | 2.000.411 | 0,1 | 490.485 | 4,08 |
| Suriname | 1.533.211 | 0,1 | 319.152 | 4,80 |
| Hungria | 1.498.152 | 0,1 | 308.100 | 4,86 |
| Grécia | 1.467.676 | 0,1 | 247.129 | 5,94 |
| Rússia | 1.370.465 | 0,1 | 146.493 | 9,36 |
| Israel | 1.323.505 | 0,1 | 213.944 | 6,19 |
| Itália | 1.197.681 | 0,1 | 220.276 | 5,44 |
| Emirados Árabes | 1.096.776 | 0,1 | 174.548 | 6,28 |
| Nova Zelândia | 1.058.440 | 0,1 | 154.622 | 6,85 |
| Turquia | 980.117 | 0,1 | 77.371 | 12,67 |
| Polonia | 923.977 | 0,1 | 109.430 | 8,44 |
| Suécia | 880.937 | 0,1 | 75.118 | 11,73 |
| Suiça | 828.582 | 0,1 | 99.132 | 8,36 |
| Martinica | 824.171 | 0,1 | 84.750 | 9,72 |
| Cingapura | 784.189 | 0,1 | 144.166 | 5,44 |
| Subtotal | 1.538.876.38 | 100 | 161.403.072 | 7,90 |
| Outros | 7.867.869 | - | 1.117.902 | 9,25 |
| Totais | 1.546.744.25 | 100 | 162.520.974 | 9,52 |

*Fonte: MDIC/SECEX; ABICALÇADOS, 2001*
*Nota: (-) Menos que 0,1%.*

*TABELA 6*

***Estados produtores de calçados. Brasil - 1999***

| Estados | Empresas | Emprego | Média Emprego p/Empresa | (%) Emprego por Estado |
|---|---|---|---|---|
| Rio Grande do Sul | 2.119 | 107.634 | 51 | 51,62 |
| São Paulo | 1.899 | 41.066 | 22 | 19,69 |
| Ceará | 162 | 20.984 | 130 | 10,06 |
| Minas Gerais | 1.166 | 13.743 | 12 | 6,59 |
| Paraíba | 85 | 7.701 | 91 | 3,69 |
| Bahia | 71 | 4.965 | 70 | 2,38 |
| Santa Catarina | 226 | 3.218 | 14 | 1,54 |
| Pernambuco | 32 | 2.310 | 72 | 1,11 |
| Espírito Santo | 37 | 1.433 | 39 | 0,69 |
| Rio Grande do Norte | 15 | 1.301 | 87 | 0,62 |
| Paraná | 159 | 1.163 | 7 | 0,56 |
| Rio de Janeiro | 88 | 1.036 | 12 | 0,5 |
| Goiás | 112 | 755 | 7 | 0,36 |
| Sergipe | 9 | 710 | 79 | 0,34 |
| Mato Grosso do Sul | 22 | 199 | 9 | 0,1 |
| Piauí | 10 | 105 | 11 | 0,05 |
| Alagoas | 5 | 74 | 15 | 0,04 |
| Pará | 6 | 40 | 7 | 0,02 |
| Mato Grosso | 16 | 35 | 2 | 0,02 |
| Maranhão | 3 | 19 | 6 | 0,01 |
| Outros | 11 | 19 | 2 | 0,01 |
| Totais | 6.253 | 208.510 | 33 | 100 |

*Fonte: MTb - RAIS (Preliminar); ABICALÇADOS, 2001*

O Vale dos Sinos, região formada por 18 cidades do Rio Grande do Sul, produz 178 milhões de pares/ano, aproximadamente 40% da produção nacional, e participa com 75% das exportações totais, enquanto a cidade de Franca, em São Paulo, produz cerca de 29 milhões de pares/ano, ou seja, 6% da produção nacional, e responde por 3% das exportações totais.

A especialização em termos de linhas de calçados, femininos no Vale dos Sinos e masculinos em Franca, resulta num longo processo e não decorre apenas da entrada do Brasil no mercado externo desses produtos no final da década de 60. No Rio Grande do Sul, intensifica-se a produção de calçados femininos no início dos anos 30, o que se consolida na década de 50, quando a produção desses é o dobro daquela de calçados masculinos. No Estado de São Paulo, por sua vez, o número de produtores de calçados para homens, em 1950, é quase o mesmo daquele de empresas que se dedicam à fabricação de sapatos para mulheres.

Outras importantes regiões produtoras são os pólos de Jaú e Birigüi, ambos em São Paulo, assim como a região Nordeste, sobretudo Ceará, Bahia e Paraíba, que tem atraído novos investimentos do setor e já é responsável por cerca de 15% das exportações totais brasileiras.

A Azaléia (Rio Grande do Sul e Bahia), maior fabricante de calçados do Brasil e uma das cinco maiores do mundo, lidera a produção de calçados femininos do País (30 milhões de pares/ano) e detém cerca de 15% do mercado, enquanto a Agabê, a Sândalo e a Samello (Franca) lideram a produção de calçados masculinos de couro. No segmento de calçados infantis, a Ortopé (em 1999) era a maior fabricante da América Latina e produzia 13 milhões de pares/ano, seguida pela Klin (30 mil pares/dia).

O comportamento da indústria calçadista acompanha, em geral, o movimento da indústria de transformação brasileira como um todo. Em 1993, observou-se um crescimento significativo do setor, com o processo de descentralização voltando-se para os estados do Nordeste Brasileiro. Desde então, a tendência é de retração da produção, como observado na Tabela 7.

***TABELA 7***

***Variação anual da indústria de transformação e do setor calçadista Brasil, 1992-2000***

| Ano | (% ) Indústria de transformação | (%) Indústria Calçadista |
|---|---|---|
| 1992 | -4,08 | -6,36 |
| 1993 | 9,81 | 16,53 |
| 1994 | 6,91 | -8,09 |
| 1995 | 0,97 | -11,94 |
| 1996 | 0,99 | 1,85 |
| 1997 | 3,64 | -1,74 |
| 1998 | 9,05 | -5,21 |
| 1999 | -1,68 | -3,38 |
| 2000 | 6,03 | 4,85 |

*Fonte: IBGE; Abicalçados, 2001*

A indústria calçadista é muito sensível às crises da economia, por depender fundamentalmente do poder de compra da população. Períodos de retração da economia, principalmente da renda disponível para consumo de bens finais, afetam rapidamente a produção de calçados. As vendas do produto ficam prejudicadas em períodos como os da crise cambial no Brasil (1995-1998), da desvalorização no final da década de 90 e do processo de contração do consumo interno ao longo da década, o que influencia diretamente as decisões de investimento e produção dessa indústria, com impactos sobre o emprego gerado por ela.

## O COMPLEXO COUREIRO-CALÇADISTA NA BAHIA

A Bahia já é considerada um dos pólos nacionais da indústria calçadista, com 71 empresas ocupando cerca de 5 mil pessoas em 1999, segundo a Abicalçados. Apesar da recente implantação, o Estado já exportou US$ 2 milhões em 1999 e cerca de US$ 5 milhões em 2000. As empresas estão localizadas principalmente em três regiões: na região de Itapetinga, a sudoeste do Estado, a 570 Km de Salvador, onde estão implantadas cinco empresas, com 2.535 empregados, representando 51% do segmento; em Jequié, a sudeste do Estado e 360 Km da capital, onde dez empresas, ocupando 742 trabalhadores, representam 15% da indústria estadual; e Juazeiro, a norte do Estado e distante 500 Km de Salvador, onde encontram-se duas empresas, com 476 empregados, representando 9,6% da indústria no Estado, além de outras empresas pulverizadas no Estado.

***TABELA 8***

***Segmento de calçados. Bahia - 1997-1999***

| Ano | Empresas | Emprego | Média emprego p/empresa | (%) Emprego p/estado | Posição no país |
|---|---|---|---|---|---|
| 1997 | 46 | 237 | 5 | 0,13 | 14º |
| 1998 | 63 | 1.625 | 26 | 0,88 | 8º |
| 1999 | 71 | 4.965 | 70 | 2,38 | 6º |

*Fonte: MTb-RAIS; Abicalçados, 2001*
*Nota: em termos de % de emprego por Estado.*

Em apenas três anos, o Estado da Bahia passou da 14ª posição em termo de geração de empregos no País para a sexta posição. Esse é um indicador de que a participação da Bahia no mercado produtor de calçados e componentes vem aumentando significativa e rapidamente, com a ampliação da capacidade produtiva de empresas já existentes (inclusive novas filiais de empresas das regiões Sul e Sudeste) e com a implantação de novas unidades produtivas. Esse processo de reespacialização nacional acompanha a tendência mundial de redirecionar plantas produtivas para regiões que ofereçam mão-de-obra mais barata, maior proximidade de mercados consumidores de bens finais e possibilidades de ganho de competitividade e escala de produção. Os incentivos fiscais e creditícios, oferecidos por vários Estados do Nordeste e pela Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), exercem papel fundamental na atração desses empreendimentos.[10]

Os novos empreendimentos na indústria de calçados baiana foram beneficiados, não só com as condições dos financiamentos concedidos e diferimento de ICMS, mas com a área necessária para sua implantação, construção de edificações para a implantação de cooperativas em regime de comodato, fornecimento de energia elétrica, água e rede telefônica e construção de acesso pavimentado às áreas do complexo. A qualificação da mão-de-obra local também fez parte do acordo, através de convênios com a Secretaria de Trabalho e Ação Social (SETRAS) do Governo do Estado da Bahia e do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI).

No período anterior às políticas de incentivos, o setor calçadista na Bahia tinha como característica a presença de empresas de pequeno porte, do tipo familiar e localizadas principalmente em Salvador, produzindo uma grande variedade de produtos do couro, sem qualquer tendência à especialização. Só no final da década de 90 a Bahia começou a adotar uma estratégia de atração de empresas calçadistas de médio e grande porte, com marcas consolidadas no mercado nacional e com orientação exportadora. Outros elementos foram importantes na decisão de investimento, tais como a proximidade de mercados consumidores, que seriam beneficiados com melhorias de renda após a implementação do Plano Real, disponibilidade de mão-de-obra a custos mais baixos e menor pressão de sindicatos de trabalhadores, menos fortalecidos na região.

Apesar de conhecidas em seu conjunto como parte de um Pólo Calçadista estadual, as empresas instaladas na Bahia não formaram um aglomerado espacialmente definido, como ocorre no Rio Grande do Sul (região de Vale dos Sinos) e em São Paulo (Franca). Na Bahia e no Ceará, as empresas não ficaram concentradas em um só município, mas distribuídas fora das regiões metropolitanas, onde a organização sindical tende a exercer maior pressão. Essa estratégia foi considerada mais interessante para empresas filiais daquelas já estabelecidas no Vale dos Sinos (RS) do que as vantagens da formação de um aglomerado (*cluster*) nos moldes do existente na sua região de origem. A Tabela 9 traz algumas características das empresas inicialmente implantadas na Bahia a partir dos programas de incentivos do final da década de 90.

Percebe-se que, dentre as empresas que se instalaram recentemente na Bahia, apenas uma delas (a Daiby Calçados) informou que sua produção seria direcionada fundamentalmente para o mercado externo; as demais produzirão para o Brasil e o próprio Estado. Muitas empresas têm por objetivo atender à demanda por produtos intermediários (como solados, saltos, acessórios e componentes). A diversificação da produção das empresas é característica comum durante o processo de implantação e poderá ser importante para a configuração de uma cadeia produtiva perene no Estado.

Há espaço para a implantação de fornecedores para as empresas que já estão em operação. As empresas calçadistas da Bahia utilizam couro natural nos seus processos produtivos, mas não adquirem o produto nos curtumes locais, sob o argumento de que o couro produzido aqui não atende às especificações de qualidade e tem preço mais elevado. Outro exemplo é a petroquímica: representa quase 50% da indústria de transformação baiana, mas só negocia grandes volumes, o que é inviável para as pequenas escalas de produção da indústria calçadista local. Também os produtores de fibras sintéticas fornecem à indústria têxtil, mas não dispõem de fibras que atendam às necessidades dos produtores de palmilhas para calçados.

Apesar da pequena participação da indústria calçadista (cerca de 1,3% do setor no País, segundo o IBGE),[11] existe uma perspectiva de crescimento do setor na Bahia. As informações mais recentes (dezembro de 2001) indicam que os investimentos no complexo Calçados/Têxtil/Confecções representam 4,1% da previsão para os próximos cinco anos, com base em intenções divulgadas em jornais diversos (ver Gráfico 2). Desse grupo, mais de 60% são empresas do setor calçadista.

*TABELA 9*

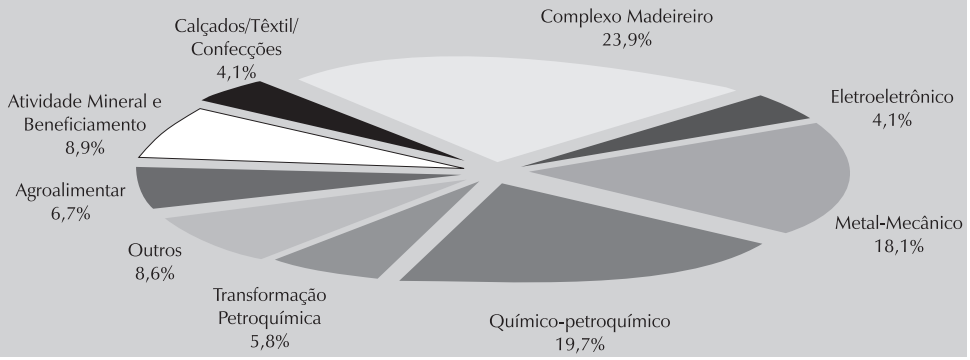
***Produção e perfil de algumas empresas de calçados atraídas para a Bahia. Bahia - Maio de 1995***

| Empresas | Produção anual* | Valor da produção anual (em R$ 1.000) | Perfil | Brasil |
|---|---|---|---|---|
| 1. Azaléia Nordeste | 5.000.000 pares | 113.700 | Tênis (90% da produção, sendo 50% couro e 50% sintéticos), Sandálias femininas (10% da produção, sendo 100% sintéticos) | 85%, send Centro-Sul restante d |
| 2. Ramarim | 1.560.000 pares | 30.600 | Calçados femininos sintéticos | 85%, send Paraná/SC, |
| 3. Itabuna | 300.000 pares | 6.600 | Calçados masculinos (70%), Tênis (30%). Produção 100% couro nacional | 100% (RS) |
| 4. Piccadilly | 1.500.000 pares | 15.000.000 | Calçados femininos sintéticos | 75,5%, ser regiões Su |
| 5. Calçados Bibi | 780.000 pares | 8.580 | Calçados infantis (couro) | 90%, send |
| 6. Daiby | 300.000 pares | 1.764.706 | Calçados femininos | - |
| 7. Sisa | 72.000 pares | N.D. | Forro e couro sintético | 95%, send |
| 8. Fortik FCC | Para 2000, projetavam-se 3 mil toneladas (composto termoplástico), 240 toneladas de adesivos. | N.D. | Adesivos, composto termoplástico injetado / Palmilha de montagem | 100%, sen Paulo, 30% para o resi |
| 9. Injenort | 840.000 pares | 3.922 | Solado. Produzirá salto e tacão | |
| Produzirá salto e tacão | - | 100% | - | - |
| 10. Baplastil | 1.700/t de EVA e 2.800/t de PU | N.D. | EVA - Placas e PU - Solados | 10% para para o No |
| 11. Vinilex | 720.000 pares | N.D. | Solados PU/TR | - |

*Fonte: SEPLANTEC/SPE/DAV, 2000*

*GRÁFICO 2*

***Investimentos previstos para a Bahia - 2001 / 2006***
***Participação dos investimentos por complexo de atividade***




*Fonte: SICM / Jornais diversos; até dezembro de 2001*
*Elaboração: GEAC/SEI*

## CONCLUSÕES

O potencial de crescimento do setor calçadista na Bahia, assim como em toda a região Nordeste, é inegável. O mercado consumidor local e regional ainda é pouco explorado pelas empresas aqui instaladas, o que abre a perspectiva de investimentos estratégicos voltados para os mercados populares de consumo de bens finais. Essa perspectiva será tão mais importante quanto maiores forem as alternativas de acesso à renda e ao consumo da população. Nesse sentido, a geração de emprego e renda proporcionada pelo setor, intensivo em mão-de-obra, abre a possibilidade de crescimento do mercado consumidor local.

Em 2001, o segmento calçadista da Bahia contava com 40 unidades industriais em funcionamento, sendo 25 fábricas de calçados — produzindo 25 milhões de pares/ano e criando aproximadamente 20 mil empregos diretos em oito municípios — e 15 fábricas de componentes. Com base em intenções declaradas à Secretaria de Indústria, Comércio e Mineração do Estado, estima-se que serão atraídos R$ 288 milhões em investimentos no ramo, que deve estar consolidado até o ano 2015.

A expansão do pólo calçadista depende ainda da atração de mais fabricantes de matérias-primas e insumos, de forma a garantir as vantagens logísticas às indústrias que se instalarem no Estado. O objetivo é garantir qualidade e preço compatíveis com as exigências do mercado internacional, embora tendo como prioridade o atendimento do pólo calçadista baiano. A produção de compostos termoplásticos e tecidos utilizados na produção de calçados é prioritária nesse processo. Nesse ponto, a Bahia tem a importante vantagem de abrigar o Pólo Petroquímico de Camaçari, fundamental na produção de insumos utilizados no setor, tais como EVA,[12] PU,[13] TR,[14] SISA[15] etc.

O acesso à estrutura de logística e distribuição é um dos pontos fortes para a manutenção e expansão da atividade calçadista na Bahia. A facilidade de

escoamento da produção através da interligação multimodal dos meios já disponíveis (dois aeroportos e dois portos internacionais, malhas rodoviária e ferroviária), com possibilidade de novos investimentos, é um atrativo importante para as empresas do setor. Outro ponto forte é a própria localização do Estado, privilegiada entre os demais Estados da Região Nordeste pela proximidade dos mercados das regiões Centro-Sul e Sudeste e pela facilidade geográfica para a exportação.

Os principais elementos que inicialmente atraíram as empresas calçadistas para a Bahia mantêm-se: acesso a menores custos de mão-de-obra e incentivos fiscais. Os programas de treinamento de mão-de-obra realizados a partir de convênio com o "Sistema S" (Sesi, Senai, Sebrae etc.) é mais uma forma de reduzir os custos das empresas. A política de incentivos fiscais adotada pelo Estado permite um ganho entre 10% e 15% no preço final de venda dos calçados.

Algumas questões precisam ainda ser trabalhadas para garantir a manutenção das empresas já instaladas e o crescimento de um complexo na Bahia. Além de novos investimentos em infra-estrutura e maior estímulo ao adensamento da cadeia produtiva, sobretudo no que diz respeito à produção de máquinas e equipamentos, é fundamental a existência de novas alternativas voltadas para a melhoria da qualidade do produto. Será necessário um salto qualitativo na produção de um dos principais insumos para o setor: o couro. Investimentos em pesquisa e treinamento avançado são importantes para garantir maior competitividade ao produtor local e à mão-de-obra do setor. Por fim, a construção de uma estratégia de divulgação de marcas e promoção (*marketing*), com o fortalecimento das empresas locais por meio de seu Sindicato, poderá indicar um diferencial do produto e ampliar o mercado consumidor, estimulando novos investimentos.

## NOTAS

[1] O *Computer Aided Design* (CAD) é um sistema de projeto de uso geral ou específico por meio de computador; foi desenvolvido em 1963 por Ivan Sutherland, que o apresentou como Tese de doutorado no Massachusetts Institute of Technology (MIT), enquanto o termo *computer aided manufacturing* (CAM) significa fabricação com auxílio do computador.

[2] Destinado a cobrir e proteger a parte superior dos pés, o cabedal normalmente é constituído de várias peças e reforços, usados para dar mais firmeza e proteção aos pés ou então por uma questão de *design*.

[3] Lemos & Palhano (2000).

[4] Abicalçados (2000). A Associação Brasileira das Indústrias de Calçados (Abicalçados) faz o acompanhamento dos indicadores do setor, compondo resenhas estatísticas anuais. Para mais detalhes, consultar www.abicalcados.com.br.

[5] Abicalçados (2001)

[6] Lemos & Palhano (2000).

[7] ONU/Cepal*apud* Gorini e Siqueira (2000).

[8] Abicalçados (2001).

[9] Andrade e Corrêa (2001).

[10] Sobre as políticas de incentivos ver SEPLANTEC/SPE, 2000, Capítulo 2.

[11] PIA – Pesquisa Industrial Anual (1998).

[12] Etileno Vinil Acetato – resina termoplástica utilizada na produção de solados.

[13] Poliuretano – Polímero termoestável moldado através de processo de injeção.

[14] *Termoplastic Rubber* – Composto termoplástico produzido a partir da borracha.

[15] Forro sintético – a Bahia possuía, até 2000, a única empresa produtora do País.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABICALÇADOS.*Resenha estatística 2001*. 2001.

ANDRADE, José Eduardo Pessoa de; CORRÊA, Abidack Raposo. Panorama da indústria mundial de calçados, com ênfase na América Latina*BNDES Setorial*. Rio de Janeiro, n. 13, p. 95-126, mar. 2001.

DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO DA BAHIA. Produção de calçados cresce e atinge milhões de pares/ano.*Balanço 2001 – Indústria, comércio e mineração*. Salvador, n. 17.871, 8 de jan.2002, ano LXXXVI.

GORINI, Ana Paula Fontenelle; SIQUEIRA, Sandra Helena Gomes de. Complexo coureiro-calçadista nacional: uma avaliação do programa de apoio do BNDES*BNDES Setorial*. Rio de Janeiro, n. 9, mar. 1999.

LEMOS, Cristina; PALHANO, Alexandre. Arranjo produtivo coureiro-calçadista de Campina Grande/PB. In: BNDES/FINEP/FUJB,*Arranjos e sistemas produtivos locais e as novas políticas de desenvolvimento industrial e tecnológico.* Rio de Janeiro: IE/UFRJ. dez. 2000.

SEPLANTEC/SPE.*A indústria calçadista na Bahia*. n.2, Salvador, 2000.(Série Estudos Estratégicos).

VARGAS, Marco Antonio; ALIEVI, Rejane Maria. Arranjo produtivo coureiro-calçadista do Vale dos Sinos/RS. In: BNDES/FINEP/FUJB*Arranjos e sistemas produtivos locais e as novas políticas de desenvolvimento industrial e tecnológico.* Rio de Janeiro: IE/UFRJ, dez. 2000.

# COMÉRCIO EXTERIOR BAIANO: UMA ANÁLISE DAS EMPRESAS EXPORTADORAS 1992-1998

*LUIZ MÁRIO RIBEIRO VIEIRA**
*ROBERTA LOURENÇO DE SOUZA***

Com o advento de uma nova ordem econômica, a globalização dos mercados segue em paralelo a uma tendência à regionalização das economias mundiais. Esse novo processo vem ocorrendo em um ritmo bastante acelerado nas esferas da produção, da circulação, do consumo e das finanças e sugere um comércio mais livre, em que as vantagens obtidas com a cooperação internacional e a harmonização de políticas nacionais tendem a gerar um maior bem-estar econômico.

Entretanto, simultaneamente observa-se um movimento contraditório de fragmentação das economias mundiais em áreas preferenciais comerciais e blocos regionais de comércio. Tais blocos são integrados por países que geralmente adotam políticas discriminatórias para com outras nações, no intuito de extrair vantagens econômicas, políticas e sociais às custas de outras economias.

Nesse contexto, a integração[1] econômica regional surge reduzindo e/ou eliminando as barreiras tarifárias impostas à importação e/ou exportação de bens e serviços dos países membros (áreas preferenciais de comércio), bem como permitindo um maior desenvolvimento dos setores econômicos através de incentivos aos investimentos nas atividades com potencial de crescimento para o comércio internacional.

Esses fatos vêm-se verificando principalmente a partir da década de 90, quando as economias regionais buscam adequar suas estruturas a essa nova realidade. A maior concorrência externa, decorrente da abertura econômica, tem exigido estratégias para enfrentar os novos desafios da globalização, na qual a importância do mercado externo é cada vez maior.

No início da década de 90, intensificou-se a inserção do Brasil no comércio internacional, com o programa econômico "Diretrizes Gerais para Política Industrial e de Comércio Exterior", que estabeleceu, em linhas gerais, a nova política tributária e não-tributária para o comércio exterior, incluindo a redução significativa das alíquotas de importação de produtos industrializados.

O primeiro estágio desse programa foi implementado em 1991, com as referidas reduções das alíquotas de importações, ao tempo em que foram firmados diversos acordos visando à consolidação do Mercado Comum do Sul (Mercosul), bloco integrado pelo Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai. Esse tratado previa

* Luiz Mário Ribeiro Vieira é mestre em economia pela UFBA, professor da Faculdade Jorge Amado e gerente da GEAC/SEI.

** Roberta Lourenço de Souza é economista e pesquisadora da SEI.

a formação de uma zona de livre comércio, uma união aduaneira e a constituição de um mercado comum entre os países acima mencionados, com a livre circulação de bens, serviços e fatores, intensificando o comércio intra-regional.

O Mercosul passou a se tornar uma união aduaneira a partir de 1995, com o Tratado de Ouro Preto, principalmente com a instituição da Tarifa Externa Comum (TEC) para os países não-membros, além de com a lista de exceções, as negociações das regras de origem, a harmonização de políticas comerciais e o tratamento especial de certos setores estratégicos.

O Mercosul possui, atualmente, acordos bilaterais, do tipo 4+1,[2] com o Chile e com a Bolívia (esses países pretendem entrar formalmente no bloco), que são considerados países associados, e está negociando com outros blocos regionais americanos e com a União Européia, além de estar envolvido na formação de uma área de livre comércio no mesmo hemisfério.

Os efeitos e resultados dessa política, após dez anos de sua implementação, podem ser avaliados pelo desempenho do comércio exterior do Brasil. Houve um progresso considerável, tendo as exportações brasileiras para o mundo, no período de 1990-1999 crescido 53%, passando de US$ 31 bilhões para US$ 48 bilhões. Com as medidas da abertura comercial, as importações deram um salto — de US$ 20 bilhões para US$ 49 bilhões no mesmo período — apresentando um aumento de 138%. Já a corrente de comércio, que no início da década atingia US$ 52 bilhões, em 1999 chegou a US$ 97 bilhões, apresentando um crescimento de 87%.

***TABELA 1***

***Balança comercial. Brasil - 1990-1999***

(Valores em milhões FOB US$)

| Ano | Exportações | Importações | Corrente de Comércio | Saldo |
|---|---|---|---|---|
| 1990 | 31.413 | 20.661 | 52.074 | 10.752 |
| 1991 | 31.620 | 21.041 | 52.661 | 10.579 |
| 1992 | 35.792 | 20.554 | 56.346 | 15.238 |
| 1993 | 38.554 | 25.256 | 63.810 | 13.298 |
| 1994 | 43.545 | 33.078 | 76.623 | 10.467 |
| 1995 | 46.506 | 49.971 | 96.477 | -3.465 |
| 1996 | 47.746 | 53.345 | 101.091 | -5.599 |
| 1997 | 52.994 | 59.838 | 112.832 | -6.844 |
| 1998 | 51.139 | 57.714 | 108.853 | -6.575 |
| 1999 | 48.011 | 49.210 | 97.221 | -1.199 |

*Fonte: SECEX/MDIC*
*Elaboração: GEAC/SEI*

Além do acréscimo no valor do comércio exterior brasileiro, proporcionado pela abertura comercial, pôde-se observar também a elevação da produtividade e da competitividade dos produtos brasileiros para fazer frente aos produtos importados em um processo de livre comércio, principalmente com os parceiros do Mercosul.

Desde a implantação do Plano Real, em 1994, o comércio exterior do Brasil apresentou déficits comerciais sucessivos, devido principalmente à redução acelerada das tarifas de importação, para atender ao crescimento da demanda (1994-1995) e evitar o fracasso do Plano Real, bem como à valorização cambial e às restrições estruturais, como o "Custo Brasil", que comprometeram a competitividade dos produtos brasileiros no exterior.

Os resultados da balança comercial durante o Plano Real mostraram-se sofríveis: em 1994, o saldo desse indicador registrou um superávit de US$ 10,4 bilhões e, a partir daí, apresentou déficits até 1999, quando esse foi de 1,2 bilhão.

No ano de 1999, as crises econômicas nos países asiáticos e na Rússia causaram impactos em todo mundo. No Brasil, foram reflexos dessa crise a desvalorização cambial e a retração da atividade econômica no comércio exterior, com a redução tanto das exportações quanto das importações, dentre outros.

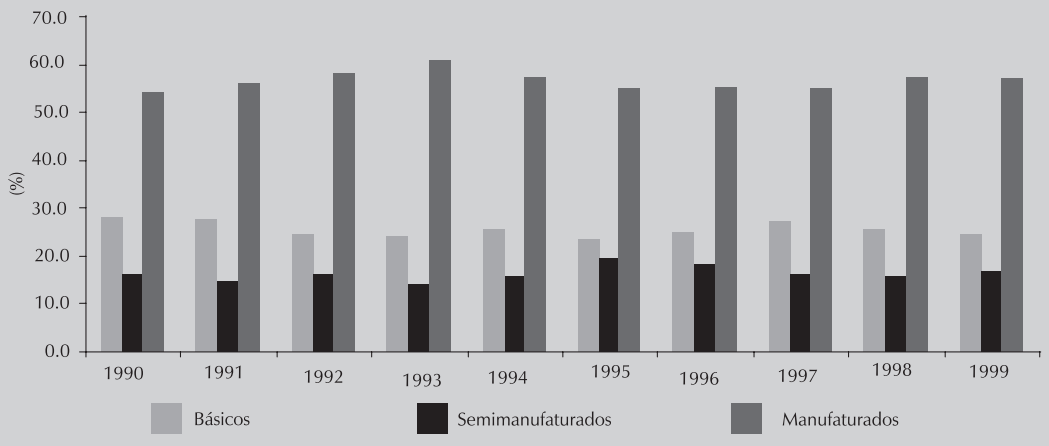
Para evitar que as contas externas colocassem em risco o plano de estabilização, o Governo vem adotando medidas para tornar mais competitivas as exportações e, consequentemente, tem-se reduzido o déficit na balança comercial. Adotada em 1996, a mais importante, do ponto de vista fiscal, foi a isenção da incidência do ICMS[3] sobre as exportações de produtos primários e semi-elaborados, cujos efeitos sobre a balança comercial foram evidentes a partir de 1997, com os produtos básicos, semimanufaturados e manufaturados apresentando taxas de crescimento positivas, respectivamente de 35,2%, 56,2% e 60,6%.

Essa evolução das exportações brasileiras por fator agregado apresentou crescimentos positivos ao longo da década de 90, exceto nos períodos de crises mundiais, que se refletiram principalmente no comércio exterior, como vistos em 1999.

A estrutura das exportações por fator agregado, verificadas no Gráfico 1, caracteriza-se principalmente pelos bens manufaturados e semimanufaturados, que, juntos, compõem mais de 65% do total exportado, seguidos pelos produtos básicos, com aproximadamente 25% do volume exportado.

***GRÁFICO 1***

***Participação das exportações brasileiras por fator agregado 1990-1999***




*Fonte: SECEX/MDIC*

Considerando esse novo contexto da economia brasileira, optou-se por proceder a essa análise da inserção do comércio exterior baiano dividindo-a em duas partes. Na primeira examina-se a evolução do comércio exterior baiano na década de 90, enfatizando-se principalmente as suas exportações, com base num conjunto de dados e informações, visando estabelecer as causas das mudanças ocorridas na pauta de exportações. A segunda parte contém uma análise das empresas exportadoras em que são destacadas as formas de inserção, caracterizadas pelo segmento exportado, localização e valor exportado.

## O COMÉRCIO EXTERIOR BAIANO

Como visto, a década de 90 promoveu transformações profundas na economia brasileira e, por conseguinte, para a economia baiana, advindas especialmente das políticas de abertura externa e de estabilização implementadas a partir de 1990 e 1994, respectivamente. O processo de abertura comercial e de integração ao comércio internacional afetou de maneira considerável a economia baiana.

A abertura da economia proporcionou um efeito bastante satisfatório para o comércio exterior baiano nessa década, verificado na busca de novos parceiros no exterior, bem como na ampliação do fluxo para os blocos onde a Bahia tem vantagens comparativas. O fluxo de comércio (corrente de comércio) cresceu aproximadamente 40%, passando de US$ 2,2 bilhões para US$ 3 bilhões, no período de 1990 a 1999.

A análise da evolução do comércio exterior baiano no período 90-99 confirma a inserção da Bahia, ainda que incipiente, em relação às potencialidades da sua economia.

Observa-se, na Tabela 2, a evolução da balança comercial da Bahia na década de 90. Em 1990, as exportações alcançaram um volume de US$ 1,4 bilhão, passando para US$ 1,5 bilhão em 1999. Já as importações, que, no início da década, chegaram a US$ 766 milhões, em 1999 alcançaram US$ 1,4 bilhão. Portanto, o aumento significativo da corrente de comércio deveu-se basicamente ao salto das importações e ao surgimento de novos produtos inseridos, tanto na pauta de exportação quanto de importação. O saldo da balança comercial, embora se mantenha positivo, vem apresentando queda desde 1995, observada no aumento das importações a partir desse período.

Os fatores que contribuíram para esse acentuado crescimento foram, pelo lado das exportações: entrada de novos segmentos na pauta e recuperação dos preços internacionais das *commodities* agrícolas e matérias-primas a partir do segundo semestre de 1994. Já o aumento das importações deveu-se à redução tarifária, valorização cambial, modernização, reestruturação e novos investimentos na indústria baiana. As importações baianas, desde a implantação do Plano Real, apresentaram um expressivo crescimento médio de 14% ao ano.

As taxas de crescimento da balança comercial baiana podem ser observadas na Tabela 3. Nela identifica-se um crescimento de 91% para as importações, enquanto que as exportações cresceram 9%, no período de 1991 a 1999.

*TABELA 2*

***Balança comercial. Bahia - 1990-1999***

(Valores em US$ milhões FOB)

| Ano | Exportação | Importação | Saldo | Corrente comércio |
|---|---|---|---|---|
| 1990 | 1.453 | 766 | 687 | 2.219 |
| 1991 | 1.300 | 710 | 590 | 2.011 |
| 1992 | 1.491 | 580 | 910 | 2.071 |
| 1993 | 1.450 | 708 | 742 | 2.158 |
| 1994 | 1.720 | 849 | 870 | 2.570 |
| 1995 | 1.919 | 1.385 | 533 | 3.304 |
| 1996 | 1.846 | 1.420 | 425 | 3.266 |
| 1997 | 1.867 | 1.683 | 184 | 3.550 |
| 1998 | 1.829 | 1.493 | 336 | 3.322 |
| 1999 | 1.581 | 1.465 | 115 | 3.046 |

*Fonte: SECEX/MDIC*
*Elaboração: GEAC/SEI*

*TABELA 3*

***Crescimento do comércio exterior baiano - 1991 - 1999***

(Em %)

| Discriminação | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 91-99 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Exportação | -10,5 | 14,7 | -2,7 | 18,6 | 11,6 | -3,8 | 1,1 | -2,0 | -13,6 | 8,8 |
| Importação | -7,3 | -18,3 | 22,1 | 19,9 | 63,1 | 2,5 | 18,5 | -11,3 | -1,9 | 91,3 |
| Saldo | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| Corrente comércio | -9,4 | 3,0 | 4,2 | 19,1 | 28,6 | -1,2 | 8,7 | -6,4 | -8,3 | 37,3 |

*Fonte: SECEX - PROMO*
*Elaboração: GEAC/SEI*

A Bahia, no ano de 1999, ocupou a oitava posição entre os Estados exportadores, representando 3,3% do total das exportações brasileiras — resultado que não reflete as potencialidades de sua economia — ao mesmo tempo que exporta 3,6% do PIB do Estado.

A pauta de exportações da Bahia, tradicionalmente, concentrava-se nos segmentos Químicos e Petroquímicos, Cacau e Derivados, e Derivados do Petróleo e Metalúrgicos, que, somados, representavam mais de 80% do total exportado até 1992. Na Tabela 4, podem ser verificadas as exportações baianas por principais segmentos.

O segmento de Químicos e Petroquímicos apresentou, ao longo da década, uma taxa de crescimento média de 37%. Esse segmento continua liderando as exportações, com uma participação média de 32% no período de 90-99 (Tabela 5), seguido do segmento Metalúrgico, cuja participação média foi de, aproximadamente, 16% no período, o que significa uma taxa de crescimento de cerca de 35%.

*TABELA 4*

***Exportações - principais segmentos. Bahia - 1990 - 1999***

| Segmentos | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Químicos e Petroquímicos | 380.642 | 381.794 | 510.797 | 465.834 | 516.719 | 652.206 | 614.110 | 598.588 |
| Metalúrgicos | 128.479 | 317.949 | 331.391 | 296.303 | 268.256 | 328.949 | 289.514 | 260.021 |
| Papel e Celulose | - | - | 50.743 | 122.839 | 178.831 | 301.013 | 183.561 | 233.352 |
| Minerais | 170.046 | - | 3.805 | 22.839 | 86.425 | 123.703 | 160.588 | 146.962 |
| Cacau e Derivados | 285.445 | 222.181 | 217.290 | 237.715 | 277.029 | 118.629 | 161.767 | 122.641 |
| Grãos, Óleos e Ceras Vegetais | - | 17.876 | 30.079 | 37.041 | 60.982 | 40.500 | 27.879 | 108.946 |
| Derivados de Petróleo | 216.845 | 93.214 | 130.131 | 66.092 | 142.598 | 98.104 | 134.612 | 104.586 |
| Sisal e Derivados | 61.042 | 60.014 | 40.492 | 33.625 | 45.484 | 51.293 | 40.842 | 54.467 |
| Couros e Peles | 21.365 | 15.322 | 16.397 | 18.713 | 19.713 | 29.888 | 25.640 | 31.212 |
| Fumo e Derivados | 18.603 | 22.984 | 29.891 | 19.212 | 21.673 | 28.243 | 25.462 | 24.706 |
| Frutas e suas Preparações | 62.641 | 39.584 | 30.980 | 17.133 | 19.037 | 24.220 | 43.995 | 16.796 |
| Demais | 108.280 | 105.987 | 99.277 | 113.008 | 83.840 | 122.444 | 138.160 | 165.319 |
| Total | 1.453.388 | 1.276.905 | 1.491.273 | 1.450.354 | 1.720.587 | 1.919.192 | 1.846.130 | 1.867.596 |

*Fonte: SECEX - PROMO*
*Elaboração: GEAC/SEI*

*TABELA 5*

***Exportações - participação dos principais segmentos. Bahia - 1990-1999***

(Em %)

| Segmentos | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | Médi 90-99 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Químicos e Petroquímicos | 26,2 | 29,9 | 34,3 | 32,1 | 30,0 | 34,0 | 33,3 | 32,1 | 34,1 | 33,0 | 31,9 |
| Metalúrgicos | 8,8 | 24,9 | 22,2 | 20,4 | 15,6 | 17,1 | 15,7 | 13,9 | 7,7 | 11,0 | 15,7 |
| Papel e Celulose | - | - | 3,4 | 8,5 | 10,4 | 15,7 | 9,9 | 12,5 | 12,4 | 15,2 | 11,0 |
| Minerais | 11,7 | - | 0,3 | 1,6 | 5,0 | 6,4 | 8,7 | 7,9 | 7,0 | 6,6 | 6,1 |
| Cacau e Derivados | 19,6 | 17,4 | 14,6 | 16,4 | 16,1 | 6,2 | 8,8 | 6,6 | 7,9 | 6,6 | 12,0 |
| Grãos, Óleos e Ceras Vegetais | - | 1,4 | 2,0 | 2,6 | 3,5 | 2,1 | 1,5 | 5,8 | 9,3 | 5,3 | 3,7 |
| Derivados de Petróleo | 14,9 | 7,3 | 8,7 | 4,6 | 8,3 | 5,1 | 7,3 | 5,6 | 7,4 | 7,8 | 7,7 |
| Sisal e Derivados | 4,2 | 4,7 | 2,7 | 2,3 | 2,6 | 2,7 | 2,2 | 2,9 | 3,0 | 2,9 | 3,0 |
| Couros e Peles | 1,5 | 1,2 | 1,1 | 1,3 | 1,1 | 1,6 | 1,4 | 1,7 | 1,5 | 1,1 | 1,3 |
| Fumo e Derivados | 1,3 | 1,8 | 2,0 | 1,3 | 1,3 | 1,5 | 1,4 | 1,3 | 1,1 | 1,0 | 1,4 |
| Frutas e suas Preparações | 4,3 | 3,1 | 2,1 | 1,2 | 1,1 | 1,3 | 2,4 | 0,9 | 1,5 | 1,9 | 2,0 |
| Demais | 7,5 | 8,3 | 6,7 | 7,8 | 4,9 | 6,4 | 7,5 | 8,9 | 7,1 | 7,6 | 7,3 |
| Total | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100,0 |

*Fonte: SECEX - PROMO*
*Elaboração: GEAC/SEI*

A partir de 1993, a pauta de exportações da Bahia começou a apresentar significativas mudanças, provocadas pelo surgimento de novos segmentos dinâmicos que, até então, não eram expressivos. Dentre esses, destacam-se: Minerais; Papel e Celulose; Frutas e suas Preparações; Grãos, Óleos e Ceras, e Couros e Peles. Como mostra a Tabela 5, esses setores, até 1993, não apareciam de maneira acentuada na pauta de exportações, estando incluídos na categoria 'Demais'.

O principal destaque em crescimento foi o setor de Papel e Celulose, que, em 1993, exportou um volume acima de US$ 50 milhões; esse volume alcançou US$ 240 milhões em 1999, o que representa uma taxa de crescimento superior a 370%. Essa presença do setor de Papel e Celulose — consolidando-se como o terceiro segmento exportador do Estado — que apresenta, em 1999, uma participação de 15%, mostra uma tendência à mudança, desde 1995, da pauta de exportações da Bahia e o surgimento de novos mercados importadores dos produtos baianos, como o Mercosul.

Outro setor que também apresentou taxas de crescimento bastante expressivas foi o de Minerais, que exportou no ano de 1993 um volume de US$ 3 milhões e, em 1999, alcançou US$ 104 milhões, evidenciando uma taxa de crescimento acima de 2.500%. Apesar de apresentar uma participação média de 6% do total exportado no período 90-99.

O segmento Grãos, Óleos e Ceras Vegetais, no período referente a 1992/1999, teve uma taxa de crescimento acima de 360%, ainda que com uma participação média, ao longo do período, de apenas 3,7% no total das exportações baianas.

Os segmentos que apresentaram taxas de crescimento negativas na década de 90 foram os seguintes: Cacau e Derivados (63,3%); Derivados de Petróleo (43,2%); Frutas e suas Preparações (51,7%); Sisal e Derivados (25,4%); Couros e Peles (20,1%); Fumo e Derivados (14,4%).

Nas exportações baianas por fator agregado, observa-se uma maior participação dos produtos industrializados, que apresentam uma média de aproximadamente 88% entre 1992-1999. Para os produtos básicos, ao longo do mesmo período, a média é de cerca de 10%. Esses dados caracterizam a pauta de exportação baiana, que agrega, na sua maioria, produtos industrializados (semimanufaturados e manufaturados).

Numa análise das exportações baianas por blocos econômicos, pode-se constatar que o Nafta[4], através dos Estados Unidos, seu representante maior, tem sido o principal parceiro comercial da Bahia, apesar das políticas neoprotecionistas adotadas pelo governo Clinton, nos últimos anos, para incentivar a indústria americana.

A globalização da economia, ao mesmo tempo em que abre as fronteiras para uma maior integração entre as nações, cria grandes blocos econômicos, como a União Européia, Nafta e Mercosul. Portanto, o destino das exportações, dentro dessa nova ordem, considera apenas os blocos, e não um país isoladamente, que estabelecem restrições tarifárias, aduaneiras e fitossanitárias, e não menos importantes restrições ligadas às condições sociais dos países.

Essas medidas protecionistas vão desde aspectos tarifários até padrões de proteção ambiental, como o "Selo Verde", exigido pelos países da Comunidade Européia. Tais exigências não afetam os setores dinâmicos da economia baiana, como o Papel e Celulose, que já possuem certificados em relação à qualidade técnica dos produtos e à proteção ao meio ambiente.

A implantação do Mercosul, a partir de 1º de janeiro de 1995, estabeleceu que o comércio de mercadorias entre os países participantes (Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai) é livre para cerca de 85% dos produtos classificados de comércio exterior, o que dinamizou sensivelmente as exportações baianas para esse mercado. Em 1994 as vendas para o Mercosul eram US$ 141,8 milhões; em 1999, US$ 264,9 milhões, com crescimento de aproximadamente 140%, o que elevou a participação desse bloco nas vendas da Bahia: de 11%, em 1994, foi para 18% em 1999. Esses resultados conferiram ao Mercosul a terceira posição entre os blocos importadores da Bahia.

*TABELA 6*

***Exportações por fator agregado. Bahia - 1992-1999***

(Valores em US$ mil FOB)

| Discriminação | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | TX 92-99 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| A - Produtos básicos | 153.97 | 89.815 | 118.47 | 217.12 | 269.80 | 218.67 | 217.80 | 188.06 | 22,1 |
| B - Produtos industrializados | 1.334. | 1.352. | 1.591. | 1.686. | 1.558. | 1.625. | 1.589. | 1.363. | 2,1 |
| Semimanufaturado | 610.89 | 624.44 | 710.02 | 647.67 | 574.89 | 704.03 | 641.92 | 549.95 | -10,0 |
| Manufaturados | 723.84 | 728.46 | 881.42 | 1.039. | 983.22 | 921.46 | 947.18 | 813.11 | 12,3 |
| C- Operações especiais | 2.566 | 7.638 | 10.672 | 15.313 | 18.209 | 23.420 | 21.963 | 30.016 | 1069,8 |
| Total A+B+C | 1.491. | 1.450. | 1.720. | 1.919. | 1.846. | 1.867. | 1.828. | 1.581. | 6,0 |

*Fonte: SECEX - PROMO*
*Elaboração: GEAC/SEI*

## ANÁLISE DAS EMPRESAS EXPORTADORAS BAIANAS

As vendas externas baianas estão concentradas em um número relativamente pequeno de empresas industriais de grande e médio porte, que, na sua maioria, exportam independentemente de incentivos governamentais. Entre as 245 empresas exportadoras baianas para as quais coletaram-se dados em 1998[5], as 25 maiores responderam por 59%, o que equivale, no período, a um volume exportado de US$ 883.503 mil.

Tais resultados devem-se a um dos programas a cargo da Agência de Promoção de Exportação (Apex), que tem tido a função de comandar a promoção comercial brasileira para, basicamente, as pequenas empresas, tendo como objetivo divulgar as potencialidades dessas empresas no exterior.

Na Tabela 8 verificam-se os destaques das grandes empresas exportadoras, tais como: Bahia Sul Celulose S/A (11,4%), Petróleo Brasileiro S/A (8,1%), Copene - Petroquímica do Nordeste S/A (7,0%), Caraíba Metais S/A (5,5%), dentre outras. As demais empresas, que responderam por 41%, exportaram US$ 614.484 mil.

Dentre as empresas observadas na Tabela 8, consideradas como empresas de grande porte, a Oxiteno Nordeste S/A, a Bahia Sul Celulose S/A, a Copene - Petroquímica do Nordeste S/A e a Cargill Cacau Ltda foram as que apresentaram um melhor resultado em relação ao valor exportado, com um crescimento, no período de 1992-1998, de 532,9%, 245,7%, 99,5%, 89,0% respectivamente. Por outro lado, os destaques das empresas que apresentaram taxas de crescimento negativas, foram a Nitrocarbono S/A, com -97,6%, e a Utiara S/A, com -89,3%.

No ano de 1992[6], das 168 empresas exportadoras pesquisadas, as 25 maiores respondiam por 79,8% (US$ 938.968 mil) do volume total exportado, enquanto que as demais empresas participaram com 20,2% (US$ 237.161 mil) do total das exportações. Na Tabela 8, podem ser conferidos os dados referentes às empresas exportadoras.

*TABELA 7*

***Exportações - principais blocos econômicos. Bahia - 1993-1999***

(Valores em US$ mil FOB)

| Blocos | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | Tx 93-99 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Nafta | 383.912 | 481.677 | 465.078 | 467.335 | 498.537 | 424.520 | 489.319 | 27,5 |
| União Européia | 376.378 | 391.919 | 529.412 | 415.002 | 426.516 | 203.005 | 392.914 | 4,4 |
| Mercosul | 141.817 | 189.960 | 287.148 | 308.249 | 350.688 | 188.681 | 264.962 | 86,8 |
| Ásia (exclusive Oriente Médio) | 323.311 | 329.790 | 274.028 | 312.213 | 267.474 | 184.162 | 187.610 | -42,0 |
| Demais da América Latina | 75.718 | 104.889 | 122.001 | 100.211 | 113.438 | 194.781 | 79.074 | 4,4 |
| Outros | 149.218 | 222.352 | 241.525 | 243.120 | 210.943 | 305.168 | 167.267 | 12,1 |
| Total | 1.450.35 | 1.720.58 | 1.919.19 | 1.846.13 | 1.867.59 | 1.500.31 | 1.581.14 | 9,0 |

*Fonte: SECEX - PROMO*
*Elaboração: GEAC/SEI*

Dentre as 25 maiores empresas exportadoras (ver Tabela 9), verifica-se que as cinco primeiras do ranking, Bahia Sul Celulose S/A (10,6%), Caraíba Metais S/A (10,5%), Petróleo Brasileiro S/A - Petrobrás (8,9%), Copene - Petroquímica do Nordeste S/A (5,6%) e Dow Química (3,9%), juntas, participaram com uma média de aproximadamente 40% do total das exportações ao longo da década. As outras 20 empresas apresentaram, no mesmo período, uma participação média de 28,6%, e as demais empresas, 34,3%.

Pode-se observar na Tabela 9, no período referente a 1992-1998, a evolução da participação das empresas no total das exportações baianas. As empresas que apresentaram um crescimento da participação relativamente ao volume total das exportações, destacando-se as principais, foram: a Bahia Sul Celulose S/A , que em 1992 apresentava uma participação de 4,2% e, em 1998, alcançou 11,4%; a Copene - Petroquímica do Nordeste S/A, que participava, em 1992, com 4,5% e, em 1998, chegou a 7,0%; a Oxiteno Nordeste S/A, em 1992 com 1,2%, e, em 1992, alcançando 5,9%.

Entretanto, dentre as empresas que reduziram sua participação relativamente ao total exportado, destacam-se: a Caraíba Metais S/A, que em 1992 chegou a 15,0% e, em 1998, alcançou apenas 5,5%; a Petróleo Brasileiro S/A, que em 1992 alcançou 12,0% e, em 1998, desceu para 8,1%; a Barry Callebaut Brasil S/A, que em 1992 participava com 3,5% e, em 1998, caiu para 2,2%.

As 168 empresas exportadoras investigadas em 1992, estavam concentradas principalmente em Salvador e Camaçari, com uma participação de, respectivamente, 26% e 21%. Os nove municípios destacados na Tabela 10, agregam 111 empresas e participaram com 66,1% do total do número de empresas exportadoras do Estado. Nesses municípios encontra-se um maior número de empresas, sendo considerados distritos industriais.

*TABELA 8*

## *Evolução das 25 maiores empresas exportadoras. Bahia - 1992-1998*

(Valores em US$ 1.000 FOB)

| Empresa | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | TX 92 - 98 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Caraíba Metais S/A | 176.364 | 164.798 | 141.480 | 197.076 | 165.868 | 162.601 | 82.361 | -53,3 |
| Petroleo Brasileiro S/A - Petrobras | 141.025 | 72.859 | 165.783 | 141.286 | 166.144 | 133.018 | 121.541 | -13,8 |
| Dow Quimica S/A | 56.211 | 63.521 | 61.711 | 71.961 | 24.216 | - | - | - |
| Copene - Petroquímica do Nordeste S/A | 52.745 | 61.869 | 74.455 | 100.459 | 95.901 | 114.912 | 105.230 | 99,5 |
| Bahia Sul Celulose S/A | 49.587 | 121.219 | 177.864 | 300.125 | 164.687 | 182.812 | 171.437 | 245,7 |
| Chadler Ind. Bahia S/A (Barry Callebaut Brasil S/A) | 41.690 | 33.857 | 29.605 | 14.979 | 20.017 | 24.044 | 32.693 | -21,6 |
| Ciquine Companhia Petroquímica | 41.089 | 24.303 | 31.005 | 44.961 | 39.683 | 23.741 | 16.484 | -59,9 |
| Sibra Eletrosiderúrgica Brasileira S/A | 37.721 | 32.841 | 42.893 | 16.649 | 58.772 | 45.569 | 25.208 | -33,2 |
| Joanes Industrial S/A Produtos Químicos e Vegetais | 34.139 | 43.929 | 53.409 | 18.069 | 43.755 | 41.069 | 47.883 | 40,3 |
| Trikem S/A | 30.632 | 38.078 | - | - | 48.549 | 38.131 | - | - |
| Acrinor Acrilonitrila do Nordeste S/A | 28.309 | 11.252 | 16.609 | 32.067 | 28.122 | 30.681 | 14.369 | -49,2 |
| Alcan Alumínio do Brasil Ltda | 28.120 | 5.565 | 1.568 | 15.248 | 17.621 | 9.424 | 18.185 | -35,3 |
| Pronor Petroquímica S/A | 25.879 | 20.943 | 15.469 | 24.769 | 12.066 | 17.229 | 7.222 | -72,1 |
| Cia de Ferro Ligas da Bahia Ferbasa | 23.803 | 15.769 | 20.358 | 34.084 | 33.747 | 3.362 | 22.898 | -3,8 |
| Cargill Cacau Ltda | 20.852 | 21.406 | 21.857 | 16.045 | 27.337 | 29.673 | 39.412 | 89,0 |
| Magnesita S/A | 19.688 | 12.576 | 14.977 | 20.934 | 13.752 | 12.899 | 12.341 | -37,3 |
| Deten Química S/A | 17.692 | 13.523 | 15.024 | 17.339 | 10.799 | 4.639 | 17.454 | -1,3 |
| Sisalana S/A Indústria e Comércio | 17.241 | 8.749 | 10.149 | 12.451 | 7.312 | 11.185 | 9.649 | -44,0 |
| Utiara S/A - Agro Indústria & Comércio | 17.207 | 6.078 | 8.533 | 3.883 | 14.362 | 1.429 | 1.845 | -89,3 |
| Companhia Produtora de Alimentos Nestlé | 15.148 | 13.059 | 17.550 | 16.775 | 15.683 | 15.296 | 9.832 | -35,1 |
| Politeno Indústria e Comércio S/A | 14.704 | 6.689 | 16.417 | 5.695 | - | 24.593 | 21.452 | 45,9 |
| Oxiteno Nordeste S/A Indústria e Comércio | 13.979 | 11.884 | 18.554 | 42.589 | 31.582 | 60.066 | 88.478 | 532,9 |
| Polialden Petroquímica S/A | 12.311 | 11.971 | 13.103 | 16.499 | 15.721 | 12.639 | 14.263 | 15,9 |
| Nitrocarbono S/A | 11.511 | 10.801 | 10.207 | 19.851 | 20.104 | 9.127 | 275 | -97,6 |
| Edn-Estireno do Nordeste S/A | 11.321 | 4.514 | 3.862 | 9.357 | 9.154 | 2.869 | 2.991 | -73,6 |
| Demais Empresas | 237.161 | 393.076 | 495.530 | 595.238 | 628.881 | 766.305 | 614.484 | 159,1 |
| Total | 1.176.12 | 1.225.12 | 1.477.97 | 1.788.38 | 1.713.83 | 1.777.31 | 1.497.98 | 27,4 |

*Fonte: PROMO*
*Elaboração: GEAC/SEI*
*Nota: Não foram encontrados alguns dados das empresas: Dow Química, Triken e Politeno.*

Com relação ao volume exportado observado na Tabela 10, o município de Camaçari apresentou em 1992 a maior participação, com 25,3%, agregando um volume exportado de US$ 297.216 mil, seguido de Salvador (21,5%), Simões Filho (15,8%) e Candeias (9,7%).

Em 1998, o município de Salvador ainda mantinha a primeira posição no ranking em relação ao número de empresas exportadoras, apresentando uma participação de 22,0%, apesar de ter decrescido 4,2 pontos percentuais em relação a 1992. O município de Camaçari também apresentou a segunda posição, com uma participação de 18,4%, mesmo tendo-a reduzido em três pontos percentuais.

Ao analisar os volumes exportados por municípios baianos, discriminados na Tabela 11, verifica-se a permanência do município de Camaçari na primeira posição do ranking, com uma participação de 25,0%, em 1998. O seu volume exportado, em 1998, foi de US$ 373.766 mil, apresentando uma taxa de crescimento superior a 25% em relação a 1992 (US$ 297.216 mil). O município de Salvador, no mesmo período, participou com 15,2%, apresentando uma redução de 6,3 pontos percentuais no cotejo com 1992 (em 1998, US$ 227.029 mil, quando, em 1992, exportava US$ 253.447).

Para analisar as empresas exportadoras por complexos de atividade, esses foram agregados em oito complexos, assim distribuídos: Agroalimentar; Atividade Mineral e Beneficiamento; Calçados/Têxtil/Confecções; Complexo Madeireiro; Metal-Mecânico; Químico-Petroquímico; Transformação Petroquímica; e Outros.

Dentre as empresas exportadoras baianas por complexo de atividade, identificadas na Tabela 12, verifica-se que as pertencentes ao grupo Químico-Petroquímico, que participaram com 25% do total, agregando 42 empresas, encontravam-se na primeira posição do ranking em 1992. O segundo complexo do ranking foi o Agroalimentar (41 empresas), com uma participação de 24,4%.

Com relação ao valor exportado em 1992, o complexo Químico-Petroquímico também encontrava-se na primeira posição, com uma participação de 36,2% (US$ 425.853 mil) do total. Destacou-se na segunda colocação o complexo Metal-Mecânico, com 22,6% (US$ 266.009 mil), seguindo-se o Agroalimentar com 13,1% (US$ 153.825 mil).

Em 1998, na análise por complexo de atividade pelo número de empresas, destaca-se a participação dos seguintes complexos: o Agroalimentar com 27,8% do total, apresentando um acréscimo de 3,4 pontos percentuais em relação a 1992 (24,4%); o Químico-Petroquímico com 20%, registrando uma queda de 5 pontos percentuais em relação a 1992 (essa queda é verificada na participação relativamente ao total, pois o número absoluto de empresas aumentou), dentre outros. Esses complexos, por sua vez, compreendiam 117 empresas, o que significa 47,8% do total das empresas exportadoras.

*TABELA 9*

***Participação das 25 maiores empresas exportadoras. Bahia - 1992-1998***

| Empresa | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | % Média |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Caraíba Metais S/A | 15,0 | 13,5 | 9,6 | 11,0 | 9,7 | 9,1 | 5,5 | 10,5 |
| Petroleo Brasileiro S/A - Petrobras | 12,0 | 5,9 | 11,2 | 7,9 | 9,7 | 7,5 | 8,1 | 8,9 |
| Dow Quimica S/A | 4,8 | 5,2 | 4,2 | 4,0 | 1,4 | - | - | 3,9 |
| Copene - Petroquímica do Nordeste S/A | 4,5 | 5,0 | 5,0 | 5,6 | 5,6 | 6,5 | 7,0 | 5,6 |
| Bahia Sul Celulose S/A | 4,2 | 9,9 | 12,0 | 16,8 | 9,6 | 10,3 | 11,4 | 10,6 |
| Chadler Ind. Bahia S/A (Barry Callebaut Brasil S/A) | 3,5 | 2,8 | 2,0 | 0,8 | 1,2 | 1,4 | 2,2 | 2,0 |
| Ciquine Companhia Petroquímica | 3,5 | 2,0 | 2,1 | 2,5 | 2,3 | 1,3 | 1,1 | 2,1 |
| Sibra Eletrosiderúrgica Brasileira S/A | 3,2 | 2,7 | 2,9 | 0,9 | 3,4 | 2,6 | 1,7 | 2,5 |
| Joanes Industrial S/A Produtos Químicos e Vegetais | 2,9 | 3,6 | 3,6 | 1,0 | 2,6 | 2,3 | 3,2 | 2,7 |
| Trikem S/A | 2,6 | 3,1 | - | - | 2,8 | 2,1 | - | 2,7 |
| Acrinor Acrilonitrila do Nordeste S/A | 2,4 | 0,9 | 1,1 | 1,8 | 1,6 | 1,7 | 1,0 | 1,5 |
| Alcan Alumínio do Brasil Ltda | 2,4 | 0,5 | 0,1 | 0,9 | 1,0 | 0,5 | 1,2 | 0,9 |
| Pronor Petroquímica S/A | 2,2 | 1,7 | 1,0 | 1,4 | 0,7 | 1,0 | 0,5 | 1,2 |
| Cia de Ferro Ligas da Bahia Ferbasa | 2,0 | 1,3 | 1,4 | 1,9 | 2,0 | 0,2 | 1,5 | 1,5 |
| Cargill Cacau Ltda | 1,8 | 1,7 | 1,5 | 0,9 | 1,6 | 1,7 | 2,6 | 1,7 |
| Magnesita S/A | 1,7 | 1,0 | 1,0 | 1,2 | 0,8 | 0,7 | 0,8 | 1,0 |
| Deten Química S/A | 1,5 | 1,1 | 1,0 | 1,0 | 0,6 | 0,3 | 1,2 | 1,0 |
| Sisalana S/A Industria e Comércio | 1,5 | 0,7 | 0,7 | 0,7 | 0,4 | 0,6 | 0,6 | 0,8 |
| Utiara S/A - Agro Indústria & Comércio | 1,5 | 0,5 | 0,6 | 0,2 | 0,8 | 0,1 | 0,1 | 0,5 |
| Companhia Produtora de Alimentos Nestlé | 1,3 | 1,1 | 1,2 | 0,9 | 0,9 | 0,9 | 0,7 | 1,0 |
| Politeno Indústria e Comércio S/A | 1,3 | 0,5 | 1,1 | 0,3 | - | 1,4 | 1,4 | 1,0 |
| Oxiteno Nordeste S/A Indústria e Comércio | 1,2 | 1,0 | 1,3 | 2,4 | 1,8 | 3,4 | 5,9 | 2,4 |
| Polialden Petroquímica S/A | 1,0 | 1,0 | 0,9 | 0,9 | 0,9 | 0,7 | 1,0 | 0,9 |
| Nitrocarbono S/A | 1,0 | 0,9 | 0,7 | 1,1 | 1,2 | 0,5 | 0,0 | 0,8 |
| Edn-Estireno do Nordeste S/A | 1,0 | 0,4 | 0,3 | 0,5 | 0,5 | 0,2 | 0,2 | 0,4 |
| Demais Empresas | 20,2 | 32,1 | 33,5 | 33,3 | 36,7 | 43,1 | 41,0 | 34,3 |
| Total | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

*Fonte: PROMO*
*Elaboração: GEAC/SEI*
*Nota: não foram encontrados alguns dados das empresas: Dow Química, Triken e Politeno.*

*TABELA 10*

***Participação das empresas exportadoras por município número de empresas e valor. Bahia e municípios selecionados - 1992***

| Municípios | N. Empresas | % | Valor (US$ 1000,00) | % |
|---|---|---|---|---|
| Salvador | 44 | 26,2 | 253.447 | 21,5 |
| Camaçari | 36 | 21,4 | 297.216 | 25,3 |
| Candeias | 8 | 4,8 | 113.894 | 9,7 |
| Simões Filho | 7 | 4,2 | 185.545 | 15,8 |
| Ilhéus | 7 | 4,2 | 26.338 | 2,2 |
| Feira de Santana | 5 | 3,0 | 10.952 | 0,9 |
| Juazeiro | 4 | 2,4 | 1.635 | 0,1 |
| Demais municípios | 57 | 33,9 | 287.105 | 24,4 |
| Total | 168 | 100,0 | 1.176.132 | 100,0 |

*Fonte: PROMO*
*Elaboração: GEAC/SEI*

*TABELA 11*

***Participação das empresas exportadoras por município número de empresas e valor. Bahia e municípios selecionados - 1998***

| Municípios | N. Empresas | % | Valor (US$ 1000,00) | % |
|---|---|---|---|---|
| Salvador | 54 | 22,0 | 227.029 | 15,2 |
| Camaçari | 45 | 18,4 | 373.766 | 25,0 |
| Candeias | 8 | 3,3 | 177.600 | 11,9 |
| Simões Filho | 11 | 4,5 | 116.022 | 7,7 |
| Ilhéus | 10 | 4,1 | 76.316 | 5,1 |
| Feira de Santana | 12 | 4,9 | 2.143 | 0,1 |
| Juazeiro | 8 | 3,3 | 6.109 | 0,4 |
| Demais Municípios | 97 | 39,6 | 519.001 | 34,6 |
| Total | 245 | 100,0 | 1.497.986 | 100,0 |

*Fonte: PROMO*
*Elaboração: GEAC/SEI*

Ao comparar o valor exportado com o número de empresas, constatou-se que o complexo Madeireiro e o Metal-Mecânico perfaziam um pequeno número de grandes empresas, mas com um valor exportado bastante significativo, pois, juntas, agregavam um total de 20 empresas com um valor exportado de US$ 422.317 mil, o que representa 28,2% do total exportado. O complexo Químico-Petroquímico também apresentava-se como o que abarcava um número razoavelmente adequado de grandes empresas (49 empresas), evidenciando o maior valor exportado por complexo (US$ 568.309 mil).

Com relação ao valor exportado em 1998, verifica-se uma maior participação dos complexos: Químico-Petroquímico, com 37,9%; Metal-Mecânico, com 14,7%; Madeireiro, com 13,5%, e Atividade Mineral e Beneficiamento com 12,4%. Juntos, esses complexos agregaram 78,6% do total exportado na Bahia.

*TABELA 12*

***Participação das empresas exportadoras por complexo de atividade número de empresas e valor. Bahia - 1992***

| Municípios | N. Empresas | % | Valor (US$ 1000,00) | % |
|---|---|---|---|---|
| Agroalimentar | 41 | 24,4 | 153.825 | 13,1 |
| Atividade mineral e beneficiamento | 22 | 13,1 | 168.818 | 14,4 |
| Calçados/Têxtil/Confecções | 17 | 10,1 | 38.410 | 3,3 |
| Complexo madeireiro | 3 | 1,8 | 50.765 | 4,3 |
| Metal-mecânico | 7 | 4,2 | 266.008 | 22,6 |
| Outros | 26 | 15,5 | 58.447 | 5,0 |
| Químico-petroquímico | 42 | 25,0 | 425.854 | 36,2 |
| Transformação petroquímica | 10 | 6,0 | 14.002 | 1,2 |
| Total | 168 | 100,0 | 1.176.132 | 100,0 |

*Fonte: PROMO*
*Elaboração: GEAC/SEI*

*TABELA 13*

***Participação das empresas exportadoras por complexo de atividade número de empresas e valor. Bahia - 1998***

| Municípios | N. Empresas | % | Valor (US$ 1000,00) | % |
|---|---|---|---|---|
| Agroalimentar | 68 | 27,8 | 135.060 | 9,0 |
| Atividade mineral e beneficiamento | 29 | 11,8 | 186.148 | 12,4 |
| Calçados/Têxtil/Confecções | 27 | 11,0 | 47.827 | 3,2 |
| Complexo madeireiro | 8 | 3,3 | 202.436 | 13,5 |
| Metal-mecânico | 12 | 4,9 | 219.881 | 14,7 |
| Outros | 39 | 15,9 | 126.919 | 8,5 |
| Químico-petroquímico | 49 | 20,0 | 568.309 | 37,9 |
| Transformação petroquímica | 13 | 5,3 | 11.407 | 0,8 |
| Total | 245 | 100,0 | 1.497.989 | 100,0 |

*Fonte: PROMO*
*Elaboração: GEAC/SEI*

No período referente a 1992-1998, os complexos que apresentaram uma variação positiva em relação ao valor exportado foram os seguintes: Madeireiro (298,8%); Outros (117,2%); Químico-Petroquímico (33,5%); Calçados/Têxtil/Confecções (24,5%) e Atividade Mineral e Beneficiamento (10,3%). Os complexos com variação negativa no período foram: Agroalimentar (-12,2%); Metal-Mecânico (-17,3%) e Transformação Petroquímica (-18,5%). As variações, tanto positivas quanto negativas, derivam principalmente dos seguintes fatores:

entrada e/ou saída de empresas do complexo, e aumento ou não da produtividade, resultando num maior volume exportado.

No mesmo período analisado, todos os complexos de atividade apresentaram uma variação positiva em relação ao número de empresas, ou seja, houve efetivamente um crescimento absoluto do número de empresas exportadoras no Estado, essa taxa de crescimento ficando em torno de 46% (em 1992, foi de 168 e, em 1998, de 245). O complexo Madeireiro foi o maior responsável pela atração de novas empresas, com um aumento de, aproximadamente, 167%, entre 1998 — quando contava com oito empresas — e 1992, quando essas eram apenas três.

No Brasil, das 13 mil empresas exportadoras, 35% são pequenas ou médias, que participaram, em 1996, com 23,2% nas vendas externas, sendo que o peso maior foi das médias empresas, que elevaram sua participação de 15,8% para 21,5% nas vendas externas.

## CONCLUSÃO

A evolução do comércio exterior baiano, na década de 90, foi reflexo das políticas macroeconômicas adotadas pelo Governo Federal, principalmente com a implantação do Plano Real em 1994, e da intensificação do processo de integração regional com o Mercosul, que em 1995 se tornou uma união aduaneira.

No período 1990/1999, o fluxo de comércio baiano cresceu cerca de 40%, passando de US$ 2,2 bilhões para US$ 3 bilhões. A ampliação da capacidade produtiva e, por conseguinte, do potencial a ser exportado, de alguns segmentos como o de Papel e Celulose e Grãos e Óleos e Ceras Vegetais foram elementos de destaque para a reestruturação do comércio exterior baiano, antes (1990) baseado principalmente nas exportações de Cacau e Derivados e Derivados de Petróleo, independentemente do segmento Químico e Petroquímico, que mantém seu patamar em evidência nas exportações do Estado.

Ao analisar as empresas exportadoras pertencentes aos principais segmentos do comércio exterior, verificou-se que os maiores valores exportados são os das grandes empresas do complexo Químico-Petroquímico, Metal-Mecânico e Madeireiro.

Nesse contexto destacam-se algumas medidas adotadas pelo Governo Federal para eliminar um dos principais obstáculos para a exportação dos produtos das micro e pequenas empresas, que é a burocracia. Uma dessas medidas simplifica as exportações até US$ 10 mil, que vão exigir apenas um único documento, o Simplex.

Outra medida é a melhoria da qualidade da promoção dos produtos no exterior, que é de responsabilidade da Apex. Para muitas empresas, o desconhecimento dos importadores impede a realização de negócios, cabendo, assim, uma maior integração dos órgãos estaduais com os organismos federais de incentivo às exportações, na divulgação das potencialidades dos produtos regionais.

A busca de novos mercados também tem sido uma das saídas para aumentar as exportações. Países das América Latina e África podem ser os novos pólos importadores dos produtos brasileiros, diante da retração de mercados tradicionais, como Sudeste Asiático, Japão e Estados Unidos.

Os investimentos que estão sendo realizados no País vão contribuir de forma significativa para a melhoria na balança comercial brasileira, aumentando assim a oferta global da economia, bem como contribuindo para o processo natural de substituição de exportações.

Na Bahia, a ampliação do setor de papel e celulose, que já é o segundo na pauta de exportações, contribuirá para o incremento das exportações totais, juntamente com o setor calçadista (ainda pouco expressivo). Além desses investimentos, a consolidação do complexo agroindustrial, que por sua natureza é exportador, imprimirá uma nova dinâmica às exportações baianas.

A maturação desses investimentos vai permitir à Bahia pelo menos manter sua participação relativa nas exportações brasileiras, cuja média nos anos 1990 foi de 3,5%.

Além desses fatores, a redução do "Custo Brasil"[7], que abrange desde a tributação até a infra-estrutura, como portos, estradas e ferrovias, vai possibilitar o aumento da competitividade dos produtos brasileiros no mercado externo, com reflexos diretos na balança comercial.

Do lado tributário, a isenção das exportações de produtos primários semi-elaborados da cobrança de ICMS já vem apresentando resultados positivos, colocando esses produtos em condições tributárias idênticas às dos produtos industrializados.

Destacam-se ainda outros elementos que contribuem para a redução do "Custo Brasil", quais sejam a melhoria da eficiência do sistema portuário e a recuperação das estradas e reestruturação do sistema ferroviário, o que significa, portanto, que se constrói um sistema intermodal de transportes. Para melhorar as condições da infra-estrutura, o governo vem adotando sucessivas medidas que abrangem essas áreas, fundamentais para a promoção da qualidade e competitividade dos produtos brasileiros.

Esse conjunto de medidas poderá trazer um aumento significativo de competitividade às exportações, com reflexos diretos sobre a geração de emprego. Estudos empíricos mostram que para cada US$ 10 milhões exportados, geram-se 1.500 empregos diretos.

Outra medida, ainda não adotada, mas que deveria sê-lo, refere-se ao acompanhamento sistemático das empresas exportadoras da Bahia, permitindo identificar as causas que levam algumas delas a abandonar o comércio exterior ou a se tornar uma exportadora eventual. A partir da identificação das causas, podem ser tomadas providências e medidas para sanar esses problemas, principalmente os de infra-estrutura, que dependem diretamente da ação do Estado.

Associada a essa medida está a identificação dos setores da economia baiana que podem integrar o Programa Especial de Exportações, que beneficiará 58 setores produtivos com potencial exportador. Cada setor terá acompanhamento especial para identificar a cadeia produtiva e os fatores que impedem a elevação da produtividade e a redução dos custos.

Os setores com condições efetivas de operar já estão sendo objeto de estudos por parte do governo, dentro da sua estratégia de desenvolvimento econômico. Esses estudos buscam estruturar as cadeias produtivas da economia baiana — nas quais o comércio exterior é fundamental — dos seguintes setores: Químico-Petroquímico, Metal-Mecânico, Alimentos e Madeira. Destacam-se assim, os novos setores com potencial exportador, tais como: calçados, pedras ornamentais, frutas e minérios.

Nesse sentido, esses programas têm como prioridade a produção de bens de maior valor agregado, incorporando, conseqüentemente, mão-de-obra com maior grau de qualificação.

A integração das cadeias produtivas e a verticalização de determinados setores com o comércio exterior pode ser uma das alavancas para a nova fase do desenvolvimento econômico da Bahia, exigindo competitividade, produtividade e qualificação da mão-de-obra, com reflexos positivos sobre toda a economia.

Entre esses reflexos podem-se contar com aqueles que se verificariam na pauta de exportação e na consolidação do complexo agroindustrial do Estado, bem como com a possibilidade de inserção de novos setores, com aumento da capacidade de geração de emprego e renda.

Não obstante a conjuntura nacional e internacional desfavorável, a manutenção das prioridades para o comércio exterior deverá permitir que este se torne o segmento mais dinâmico nos próximos anos. Do mesmo modo, mantendo-se os investimentos em infra-estrutura, que, de forma direta ou indireta, estão ligados ao objetivo maior de eliminar o déficit na balança comercial, possibilitar-se-á às taxas de crescimento do PIB compatibilizarem-se com o potencial da economia brasileira.

## NOTAS

[1] De acordo com Baumann (1998), a questão da integração remonta ao período de formação de alguns Estados nacionais, no século XIX, bem como a séculos anteriores, relacionando-se ao fim do feudalismo e à difusão de políticas mercantilistas nas economias nacionais européias.

[2]A fórmula 4+1 significa um acordo composto pelos quatro países do Mercosul, mais um país que não pertence a um acordo regional.

[3] Lei Kandir , sancionada em 13 de setembro de 1996, que isenta do ICMS os produtos primários destinados à exportação.

[4] O bloco NAFTA (North American Free Trade Agreement) consiste num acordo de integração regional composto pelos seguintes países: EUA, Canadá, México.

[5] Em 1998, o total de empresas exportadoras baianas foi de 323, dado divulgado pela Promo Bahia. Utilizaram-se, neste artigo, 245 empresas, pelo fato de disponibilizarem todas as informações necessárias. Idem para o ano de 1992.

[6] Nesse ano o total de empresas exportadoras foi de 335 (ver Vieira, 2000).

[7] Por Custo Brasil também consideram-se elevados custos trabalhistas, burocracia e problemas de logística, baixa educação e qualificação do trabalhador, dentre outros que oneram a produção e reduzem a competitividade internacional.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AVERBUG, André. Abertura e integração comercial brasileira na década de 90. In: GIAMBIAGI, Fábio; MOREIRA Maurício (Org.). *A economia brasileira no anos 90*. Rio de Janeiro: BNDES, 1999.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior. *Estatísticas do comércio exterior - 1990-2000*. Brasília: MDIC, [2000]. Disponível em: www.mdic.gov.br. Acesso em: 14/08/2001.

CENTRO INTERNACIONAL DE NEGÓCIOS DA BAHIA. *Informativo do comércio exterior da Bahia - 1990 – 2000*. Salvador: PROMO.

_____. *Dados das empresas exportadoras* baianas -1992 – 1998. Salvador: PROMO,.

GALVÃO, Olímpio J. A. Tendências recentes do comércio internacional: impactos sobre o Brasil e a região Nordeste. In: *Comércio internacional e Mercosul*: impactos sobre o Nordeste brasileiro. Fortaleza: Banco do Nordeste, 1997.

PICCININI, Maurício S.; PUGA, Fernando P. *A balança comercial brasileira:* desempenho no período 1997/2000. Rio de Janeiro: BNDES, 2001. (Texto para discussão, 90).

SOUZA, Roberta Lourenço. *Uma análise do padrão de comércio internacional*: considerações sobre o caso da Bahia no contexto do Mercosul 1990/2000. 2001. Monografia (Graduação em Economia) - Faculdade de Ciências Econômicas-UFBA, Salvador.

VIEIRA, Luiz Mário R. Comércio exterior: desempenho e perspectivas. In: *Bahia 2000*. Salvador: SEI, 1999.

# REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA NO COMÉRCIO: O SETOR DE SUPERMERCADOS NA DÉCADA DE 90

*JOSEANIE MENDONÇA**

A reestruturação produtiva, que implica a reconfiguração da forma de produzir bens e serviços de uma economia, é uma importante razão para as alterações verificadas na economia brasileira, sobretudo nos setores industrial e comercial. Essa reconfiguração tem acarretado mudanças no comportamento empresarial, no padrão tecnológico, nas formas de gestão, contratação e remuneração da mão-de-obra, dentre outros elementos.

Como conseqüência imediata da reestruturação houve um acirramento da competitividade, manifestado pelo movimento de fusões e aquisições, com a entrada de grandes grupos internacionais que buscam principalmente conquistar novos mercados. Isso tem trazido, invariavelmente, prejuízos aos pequenos produtores e fornecedores, que não possuem escala para enfrentar a concorrência.Trata-se, portanto, de um vigoroso processo de concentração e centralização do capital na esfera global.

Nesse aspecto, podem-se destacar a automação e a utilização da tecnologia da informação ganhando cada vez mais importância e espaço, visando flexibilizar mais ainda a produção e o auto-serviço. O comércio virtual, impulsionado pela ampliação do acesso à internet manifesta novas estruturas competitivas e influencia num redirecionamento do comércio como atividade produtiva.

Na década de 90, o comércio varejista passou por um processo de centralização e concentração econômica, em que o destaque foi o segmento supermercadista, no qual esse fenômeno se deu de forma mais intensa. Assim, os grandes grupos (com presença nacional) ganharam cada vez mais participação de mercado em detrimento do pequeno varejo, de redes regionais e até de lojas de departamentos. Além disso, os grandes operadores internacionais também definiram estratégias voltadas para a conquista do mercado brasileiro.

Desse modo, o presente artigo pretende analisar o setor de supermercados sob a ótica da reestruturação produtiva ocorrida no comércio no Brasil — reflexo da reestruturação em escala mundial e das mudanças na economia brasileira desencadeadas a partir de 1995, primeiro ano após a implementação do Plano Real — com ênfase especial para o pequeno varejo, que também foi obrigado a se reestruturar para manter a competitividade diante da concentração econômica verificada no período.

* Joseanie Mendonça é economista e técnica da SEI.

## O COMÉRCIO E A CONJUNTURA DO PLANO REAL

A convivência com um processo inflacionário crônico, característica da economia brasileira até o Plano Real (julho /1994), foi um dos fatores que geraram certa ausência de estratégias voltadas para a redução de preços e custos por parte das empresas varejistas no Brasil.

Como a inflação era elevada, vivia-se um estado de remarcação constante de preços, muitas vezes efetuada como medida defensiva para correção de defasagens e, outras vezes, de modo "preventivo" contra possíveis pacotes de medidas regulatórias do governo. Tal círculo "receoso" insuflava a inflação e era alimentado por ela. A lucratividade financeira, obtida pela aplicação das receitas das vendas à vista, chegou a ser mais importante que a operacional para o setor varejista.

Nos anos 90 houve a liberação das importações e o aumento da concorrência interna. A entrada de participantes internacionais e a internalização de conceitos mais modernos de operações impuseram a necessidade de transformações por parte das firmas brasileiras. O plano de estabilização econômica, por ter praticamente reduzido a zero os ganhos meramente financeiros, impulsionou o setor na busca de maior eficiência.

A partir do Plano Real verificou-se também a diminuição do poder de monopólio das grandes redes e tornou-se mais comum a prática do "*shopping* de preços" por parte de alguns varejistas quando da determinação de seus preços. Com a estabilização, as indústrias concederam mais prazo para os varejistas pagarem suas compras, o que foi repassado ao consumidor final, como se pôde verificar pelo aumento da aceitação de cartões de crédito e cheques pré-datados.

> Com a revelação do potencial de consumo das classes C e D ocorreu a disputa por esse novos segmentos de mercado e pelo atendimento a esses consumidores de grande demanda reprimida, tanto por alimentos e gêneros de primeira necessidade quanto por bens de consumo duráveis (Filgueiras, 2000).

No primeiro ano do Real, o combate à inflação foi eficaz, reduzindo-se de 40% a 50% ao mês, para a ordem dos 30% ao ano. O PIB teve crescimento expressivo de 5,7% em 1994. A crise do México em dezembro de 1994, entretanto, prenunciou um período de desaceleração, a partir da elevação da taxa de juros, além de outras medidas visando limitar as compras a prazo. Como não poderia deixar de ser, houve quedas nos volumes de vendas no comércio.

> Já nos primeiros meses de 95, a persistência Sda taxa de expansão da atividade econômica acima dos níveis desejados – creditada ao excessivo aquecimento da demanda – concorreu para que o desempenho da balança comercial continuasse em posição deficitária, situação que perdurou por vários meses (...) Com o propósito de não comprometer o esforço de estabilização,o governo lançou mão de mecanismos adicionais de controle da demanda, sancionando o contingenciamento do crédito ao consumidor que, alongado sob a forma de um grande número de prestações, vinha facilitando a aquisição de bens duráveis de consumo pelas camadas de rendimentos inferiores (Santana, 1995).

Em 1996, a estagnação decorreu dos elevados níveis de endividamento das famílias e das empresas, assumidos no período anterior, e da maior cautela por parte dos bancos na concessão de empréstimos.

Uma nova inflexão no ritmo das atividades, a partir de julho/97, inaugurou mais um momento recessivo. Com a crise asiática, o governo elevou mais uma vez as taxas de juros e decretou novo ajuste fiscal.

> Para assegurar a estabilidade do nível de preços – a maior conquista do Plano Real – o governo tenta engenhosamente equilibrar as contas externas do país, não obstante mantenha o câmbio sobrevalorizado. Para alcançar esse objetivo, vem implementando gradualmente um conjunto de medidas visando elevar as receitas com exportações — a exemplo da diminuição dos impostos sobre produtos exportados e da redução do chamado 'custo Brasil' (...) As intervenções do Banco Central têm-se caracterizado pela manutenção da política de juros elevados (...) o que tem estimulado o forte ingresso de recursos externos no País e assegurado a permanência dos investidores estrangeiros em nossa economia. Entretanto, essa estratégia vem colocando limites à expansão do nível da atividade econômica. Veja-se a acomodação do consumo, avançando a passos lentos em decorrência do aumento discreto da massa salarial, das taxas de juros mantidas em níveis elevados num regime de preços estáveis, das elevadas taxas de desemprego e do esgotamento da capacidade de endividamento das famílias, muitas delas alijadas temporariamente do sistema de crediário pela impossibilidade de honrarem compromissos assumidos anteriormente. (Santana,1997)

O cenário posterior foi  de instabilidade dos mercados financeiros, sobretudo com a deflagração da crise da Rússia, que ocasionou à economia brasileira nova elevação da taxa de juros e concessão de facilidades tributárias para conter a"fuga de dólares", além de um novo pacote fiscal, inclusive com elevação de impostos.

Segundo Filgueiras (2000), em novembro de 1998 o governo comprometeu-se com o FMI a manter a devolução gradativa do Real, prosseguir com a abertura comercial, acelerar as privatizações, etc. Além disso, comprometeu-se também a impor controles às saídas de capital e ajuste fiscal para três anos (99/01), assumindo metas com relação à obtenção de superávits primários fiscais e ao pagamento de juros.

Seguindo os movimentos conjunturais da economia brasileira, influenciados pelas políticas *stop-and-go* adotadas pelo Governo Federal com o objetivo de manter a estabilidade, o comércio varejista de Salvador, após quatro anos de persistente crescimento em seu faturamento real — iniciado com o Plano Real, em julho de 1994 — ingressou numa fase de declínio a partir de 1998.

Conforme a Tabela 1, o primeiro período corresponde à introdução do Real e prolonga-se até 1995, verificando-se um forte incremento nas vendas, impulsionado pela preservação da renda real, principalmente das classes de menor poder aquisitivo, e pela ampliação dos prazos de financiamento, seguindo a tendência da economia nacional no período.

*TABELA 1*

***Faturamento real do comércio varejista e taxa de crescimento média mensal. Salvador e RMS - 1994-1998***

(Em%)

| Ano | Em 12 meses | 1º Semestre | 2º Semestre |
|---|---|---|---|
| 1994 | 1,53 | -6,50 | 10,25 |
| 1995 | 1,09 | -2,10 | 4,39 |
| 1996 | 0,47 | -5,14 | 6,41 |
| 1997 | 1,47 | -4,04 | 7,31 |
| 1998 | -0,37 | -6,97 | 6,69 |

*Fonte: FECEB-SICM-SEI-CDL-IBGE*

> Entre 1995 e fins de 1996 observa-se uma queda nas vendas nos primeiros seis meses, seguida de estagnação no restante do período, ocasionada pelas políticas adotadas pelo governo para conter a fuga de capitais do País e a pressão da demanda sobre a balança comercial, como também pela intervenção do Banco Econômico (agosto/1995), que, dada a sua forte presença no financiamento do comércio local, impactou o nível de transações (Petitinga, 1995).

Com a descompressão do crédito e a redução da taxa de juros, observou-se uma recuperação do comércio no segundo semestre de 1996, e é justamente a essa recuperação que a Bahia deve o período de crescimento econômico obtido. Assim, em 1997, verificou-se um crescimento e posterior estagnação, esta provocada pela duplicação da taxa básica de juros e pela elevação do IPI.

> Vale mencionar o fraco desempenho dos supermercados, em permanente desaceleração ao longo de 97. O comportamento oscilante das vendas nesses estabelecimentos tem ocasionado freqüentes quedas das receitas operacionais geradas com as vendas, não se identificando nenhum sintoma que evidencie uma possível reversão dessa tendência até o final do ano. Concorrem para esse comportamento desfavorável discreta elevação da massa salarial – agravada pelo recrudescimento do desemprego – e a inadimplência do consumidor, circunstâncias que têm tornado os empresários mais seletivos na concessão do crédito, induzindo-os a introduzir modalidades de vendas a prazo que supostamente garantem um risco menor (Santana, 1997).

O ano de 1998 marcou um persistente declínio do comércio com uma queda na taxa média mensal de faturamento, efeito das medidas defensivas adotadas pelo Governo Federal na tentativa de amenizar os impactos das crises asiática e russa. Em 1999, o comércio registrou nova redução no faturamento real (4,4% em relação ao ano anterior), mais uma vez em decorrência das políticas vigentes no País, no que tange às elevadas taxas de juros que dificultam o aumento do capital de giro das empresas e o acesso do consumidor ao crédito. Nesse ano, o pior para o segmento desde o início do Plano Real, os super e hipermercados registraram queda no faturamento real de 1,8% (Pesquisa Mensal de Comércio,

SEI/IBGE, 1999). Em dezembro de 1999, observou-se um melhor faturamento real, que atingiu 37,4%, resultado inferior em 1,7% ao de dezembro de 1998. A maior procura por produtos nacionais em detrimento dos importados, devido à queda no rendimento das famílias e ao aumento do preço destes últimos, decorrente da desvalorização cambial em janeiro/1999, foram os responsáveis pelo desempenho favorável no último ano da década de 90.

***TABELA 2***

***Evolução do Comércio e do PIB. Bahia - 1994-1999***

| Anos | Comércio | PIB |
|---|---|---|
| 1994 | 8,26 | 3,6 |
| 1995 | 1,43 | 1,0 |
| 1996 | 6,36 | 2,7 |
| 1997 | 4,36 | 6,6 |
| 1998 | -5,8 | 1,7 |
| 1999 | 0,37 | 2,2 |

*Fonte : GECO/SEI*

## A REESTRUTURAÇÃO DO VAREJO NA DÉCADA DE 90

O varejo de alimentos no mundo segmenta-se em diferentes tipos de lojas (hipermercados, supermercados, lojas de conveniência, delicatessens, clubes de compra, *home centers, off price stores*). No entanto, alguns desses formatos não são encontrados no Brasil, onde os mais encontrados são os super e hipermercados.

O segmento de super e hipermercados brasileiro atravessou uma fase de grandes mudanças, provocadas por diversos fatores como a globalização da economia (no âmbito externo) e a estabilização econômica (no âmbito interno), principalmente devido às similaridades com os conceitos utilizados pelas grandes cadeias internacionais. Dentre as transformações por que passou — os principais movimentos de fusões e aquisições deram-se até o ano de 1998 — o setor, podem-se citar: aumento da concentração de capital, maior número de operadores internacionais, abastecimento local caminhando para abastecimento global e aumento da diversidade de comportamentos de consumidores.

Nesse contexto, verifica-se que o mercado brasileiro ainda não se consolidou, mas está num momento em que, além de se concentrar em grandes redes, vem caminhando para a organização do varejo independente em algum formato do tipo Aliança de Varejos Independentes (IGA), importado dos EUA, já existente em São Paulo e Rio Grande do Sul, que se constitui da associação de pequenos varejos.

*TABELA 3*

***O Setor supermercadista - totais do setor. Brasil - 1994-1999***

| | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Número de lojas(1)** | **37.543** | **41.839** | **43763** | **47.847** | **51.502** | **55.313** |
| **Faturamento anual (R$bi)(2)** | **34,9** | **40,6** | **46,8** | **50,4** | **55,4** | **60,1** |
| **Variação (%) vendas reais** | **Nd** | **16,9** | **2,6** | **-0,27** | **5,98** | **-2,70** |
| **Empregos diretos** | **650.000** | **655.200** | **625.000** | **655.000** | **666.752** | **670.086** |
| **Área de vendas** | **Nd(3)** | **Nd** | **Nd** | **12 milhões** | **12,7 milhões** | **13,1 milhões** |

*Fonte: Abras-2000*
*(1) Termômetro de vendas ABRAS*
*(2) Censo AC Nielsen*
*(3) Não-disponível*

Atualmente, as oportunidades estão mais voltadas para o pequeno varejo de vizinhança, ao qual os clientes vão diariamente em detrimento dos hipermercados, mais utilizados nas grandes compras de abastecimento. O poder de fogo das grandes redes tem seu foco na disputa pelo consumidor nos centros urbanos, e as lojas de vizinhança e conveniência procuram crescer em sua área para suprir as necessidades imediatas da região. A sobrevivência desse tipo de varejo se baseia no conhecimento dos hábitos de compra de seu público.

Assim, o consumidor se transforma na fonte de sucesso da atividade comercial. É preciso cativá-lo de modo a torná-lo fiel. Cliente fiel, segundo Sousa (2000), "é o que gasta sempre, ao passo que sua compra média também é sempre maior que a dos demais clientes. Ao identificá-lo, a empresa pode direcionar seu esforço de comunicação e promoção de forma estratégica."

Esse fenômeno também foi vislumbrado pelas grandes redes que se utilizam da tecnologia do *Efficient Consumer Response* (ECR) ou Resposta Eficiente ao Consumidor. Trata-se do uso da tecnologia para a satisfação total dos clientes, tendo como instrumentos a reposição eficiente de produtos, automação das lojas, lançamento de produtos, para "fidelizar" os clientes mediante a oferta de cartões e clubes de "fidelização". Ou seja, o consumidor, mais do que nunca é o centro das atenções para todos os que querem sobreviver no mercado.

Dessa forma, a globalização da economia tendo sido o fenômeno da década de 90, sob sua égide verificou-se a internacionalização do varejo, com grandes operadores transnacionais (ou multinacionais) buscando consolidar uma estrutura global. Esse movimento pode ser explicado por alguns fatores, dentre os quais: estratégia de crescimento, quando o mercado doméstico não garante metas de expansão; saturação do mercado doméstico; excesso de regulamentação ou, ainda, domínio desse mercado; competição crescente e apelo internacional de um conceito inovador de varejo (varejo global).

Ou seja, a internacionalização do varejo se dá, sobretudo, porque expandir-se para mercados ainda não-desenvolvidos é uma solução viável quando o mercado de origem não mais estiver respondendo satisfatoriamente às expectativas de lucro. Assim, para sobreviver e crescer os grandes varejistas internacionais instalam-

se em novos mercados e assumem, muitas vezes, o controle de redes locais, provocando uma total reestruturação do setor. Os ambientes político e econômico também são considerados no desenvolvimento de operações internacionais.

O movimento de entrada nos novos mercados se dá, geralmente, por meio de fusões, aquisições, incorporações, crescimento orgânico (espalhando atividades comerciais através de um número de países), acordos de cooperação (franquias, *joint-venture* e licenciamentos).

É importante destacar o papel relevante da evolução da tecnologia da informação ocorrida nessa década. O *boom* das ferramentas tecnológicas, principalmente nos meios de comunicação, é inegável para o sucesso — talvez até fator fundamental do avanço da internacionalização. A internet e tecnologias correlatas abriram um novo capítulo na comunicação humana, transpondo limites geográficos e redefinindo conceitos. Assim,

> (...) a interligação *on-line*, abrangente e acessível em qualquer ponto do globo deve-se ao notável progresso das telecomunicações via satélite e à avassaladora capacidade de processamento, armazenamento e transmissão de informações viabilizadas pela veloz difusão dos equipamentos de computação que permitem a qualquer pequeno agente operar, direta ou indiretamente, nos diversos mercados mundiais (Coutinho, 1992).

No mercado brasileiro, a internacionalização tem sido impulsionada fundamentalmente pelos investimentos dos varejistas europeus, que, numa estratégia agressiva de expansão, penetram no Brasil mediante fusões e aquisições de empresas nacionais. Nos últimos anos, o número de fusões e aquisições no varejo de alimentos cresceu rapidamente e o mercado brasileiro vem sendo uma das alternativas para o aumento da participação externa e expansão dos negócios de grandes grupos internacionais.

Além disso, as desvalorizações sofridas pela moeda brasileira baratearam o valor das empresas cotadas em Real e impulsionaram as compras por parte das redes internacionais que dispunham de dólares.

***QUADRO 1***

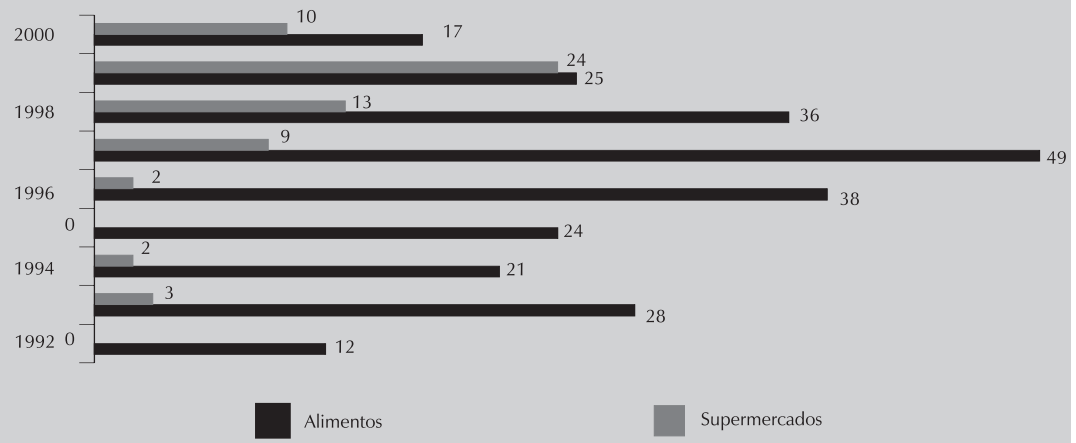
***Origem do capital das maiores empresas. Brasil - 1999***

| Posição no Ranking Nacional | Empresa | Faturamento 1999 (R$ bi) | Origem do Capital |
|---|---|---|---|
| 1 | Carrefour | 7,94 | Francês |
| 2 | Pão de açúcar | 7,76 | Brasileiro/Francês |
| 3 | Sonae | 2,85 | Português |
| 4 | Bompreço | 2,64 | Holandês |
| 5 | Sendas | 2,38 | Brasileiro |
| 6 | Wal-Mart (Brasil) | 0,96 | Americano |
| 7 | Sé Supermercado | 0,71 | Português |

*Fonte: Abras*

***GRÁFICO 1***

***Número de fusões e aquisições***
***Brasil - 1992-2000****




*Fonte: LEME E KPMG.*
**Primeiro semestre*

## A CONCENTRAÇÃO DE CAPITAL NO SETOR

A concentração do capital fundamentado no processo de globalização econômica reduz o número de firmas atuantes no mercado, estimulando a competição entre as firmas "sobreviventes" que, em geral, possuem vantagens absolutas de custo, aporte financeiro, diferenciação de produtos e serviços. Por outro lado, a diminuição de empresas na indústria através de fusão e aquisição de redes menores cria barreiras à entrada de novos concorrentes e, consequentemente, permite a formação de oligopólios bastante concentrados.

No Brasil, conforme a Associação Brasileira de Supermercados (Abras), o processo de concentração vem se desenvolvendo gradativamente. Em 1997, as 20 maiores empresas de super e hipermercados foram responsáveis por 60% do faturamento das 300 maiores empresas, enquanto, em 1994, esse índice era 57%. Em 1998, as cinco maiores cadeias representavam 48% do faturamento bruto do segmento no País.

***TABELA 4***

***Grau de concentração do segmento supermercadIsta. Brasil 1994/1998***

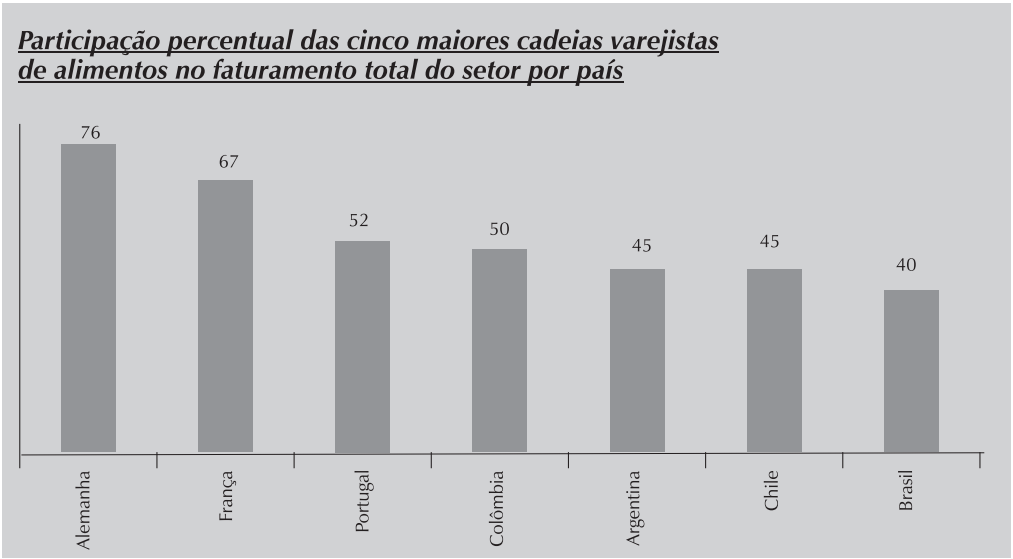
(% do faturamento do segmento 1)

| % Faturamento sobre as maiores redes | 1994 | 1998 |
|---|---|---|
| Duas maiores redes | 26 | 33 |
| Cinco maiores redes | 37 | 48 |
| Dez maiores redes | 47 | 58 |
| Vinte maiores redes | 57 | 67 |

*Fonte: Abras*
*(1) O percentual é calculado sobre o faturamento das 300 maiores empresas supermercadistas, que respondem cerca de 90% do faturamento do segmento no País, estimado em R$55,5 bilhões em 1998.*

***GRÁFICO 2***

***Participação percentual das cinco maiores cadeias varejistas de alimentos no faturamento total do setor por país***




*Fonte: Abras*
*Brasil: dados acumulados até outubro /99*

O mercado brasileiro apresenta–se pouco concentrado em comparação a outros países. Na França, as cinco maiores empresas detêm 67% do mercado. Entretanto, imagina-se que, pelas suas dimensões continentais, no Brasil ainda haja espaço para a expansão e não só de redes internacionais, mas de empresas locais.

Cabe observar a concentração regional verificada no Brasil. A região Sudeste apresenta o maior número de hiper e supermercados e foi responsável por 56,3% do faturamento das 300 maiores firmas em 1997 (ABRAS, 2000). As regiões Sul, Norte e Nordeste participaram, no mesmo ano, respectivamente, com 17,9% e 16,4% desse faturamento.

Essa configuração regional explica o fato de a "guerra" no varejo na região Sudeste ser mais intensa. Por sua vez, as demais regiões terminam por se constituir em áreas de "escoamento" ou de expansão para as maiores redes varejistas nacionais, frente à competição com as redes internacionais e vice-versa.

Por fim, dentre as conseqüências do processo de concentração podem-se destacar:

✓ mudanças na relação de forças na cadeia produtiva — as grandes redes detêm maior poder de pressão sobre os seus fornecedores, o que pode acarretar transferência de renda da indústria para os grandes grupos varejistas;

✓ menor geração de emprego — historicamente, o setor terciário, comércio e serviços, desempenhou a função de compensar o fechamento dos postos de trabalho na indústria. Porém, na medida em que crescem a adoção de novas tecnologias e a automação no comércio, essa absorção tem diminuído significativamente enquanto aumentam as exigências de maior qualificação;

✓ difusão de novos padrões de gestão — derivada da profissionalização das empresas, nas quais antes predominava a gestão familiar.

## O MOVIMENTO DAS PEQUENAS REDES

No contexto da internacionalização e concentração das grandes redes, as médias e pequenas redes também têm que redefinir suas estratégias. O que se vem verificando é uma tendência clara de segmentação do mercado, com expansão do formato de hipermercado, com vistas às compras do mês, e o aperfeiçoamento das lojas de vizinhança, para as compras de "conveniência". Isso se dá inclusive por que os supermercados de menor porte geralmente estão localizados em áreas próximas do consumidor, como os bairros das grandes cidades ou em cidades do interior. Vale ressaltar que algumas grandes redes vêm também investindo nas "lojas de vizinhanças" (a exemplo da bandeira "O Barateiro" do Grupo Pão de Açúcar e do "Todo Dia" do Grupo Wal Mart), o que pode modificar o posicionamento de especialistas em varejo que afirmam não haver concorrência direta entre grandes redes e redes de menor porte.

Em face dos desafios a que estão sendo expostos e objetivando permanecer no mercado, a estratégia das pequenas e médias redes tem envolvido o associativismo, a busca de maior eficiência administrativa e operacional, o centrar-se na "conveniência" e, ainda, mudanças nas negociações com a indústria de menor porte.

Para Armando Avena,[1] em alguns setores como o de varejo alimentar, por exemplo, o aumento da escala passou a ser fator preponderante na competição, embora ainda haja espaço para o empreendedor pequeno que seja também criativo. Isso é resultante da internacionalização dos mercados e da mobilidade das transnacionais pelo mundo. Ou seja,

> o mesmo mercado que exige escala para se tornar competitivo também dá espaço para empresas menores que se localizam em nichos específicos pela sua forma diferenciada de inserção no mercado. Assim, a proximidade com os clientes, a diferenciação do produto, a eficiência empresarial tornam-se também vantagens competitivas.Porque não há mais espaço para empresas ineficientes. A empresa não pode praticar preços muito altos, não pode ter um serviço ruim e beneficiar-se das brechas do mercado (Avena, idem).

Segundo esse economista, no mundo inteiro os supermercados pequenos, de conveniência, estão crescendo, mas em áreas localizadas, em bairros, onde não há grandes supermercados.

Nesse contexto, no que se pode chamar de tendências para o futuro, o Estado cada vez mais vai se retirar do sistema, permanecendo como provedor da infra-estrutura produtiva. Para Avena, o Estado, ao invés de ter sua própria rede de supermercados, poderia utilizar as pequenas redes desse tipo de estabelecimento para realizar as políticas que, no momento, são aplicadas no âmbito da rede Cesta do Povo. Trata-se de uma rede com muitas lojas, que compra em grande quantidade e tende a vender a preços mais baixos, tornando-se concorrente dos pequenos varejistas. Dessa forma, depreende-se que, ao mesmo tempo em que o Estado age beneficamente para as camadas mais pobres da população, ao vender as mercadorias a preços mais baixos, é também fonte de problemas, ao concorrer com as pequenas redes de varejo de alimentos.

Dentre as ações realizadas pelos varejistas, que operam com redes menores ou, mesmo, com apenas uma loja, no intuito de permanecer competitivos e enfrentar os efeitos da concentração de capital das grandes redes no País, pode-se citar o associativismo, a seguir comentado.

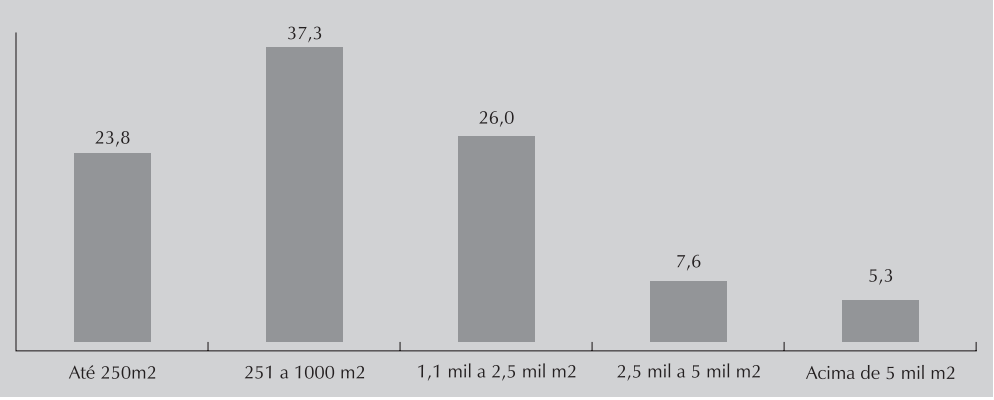
## O ASSOCIATIVISMO

O setor supermercadista no Brasil é composto por cerca de 23 mil empresas[2] e, de acordo com a Associação Brasileira de Supermercados (Abras), as empresas com número médio de até sete *check-outs* (caixas), pequeno varejo, participam com 61,1% do total de lojas.

Muitas empresas de menor porte vêm, através do associativismo, procurando tirar proveito das vantagens competitivas que esse conceito proporciona. A associação entre varejistas se dá por intermédio das Centrais de Compras, nas quais os pedidos de compras podem ser feitos em conjunto, o que aumenta esse poder de compra, tornando as negociações mais fáceis. Dentre as vantagens das centrais de compras estão a especialização do processo de compra — porque há um profissional conceituado nas negociações com fornecedores; a redução nos preços das mercadorias e o aumento dos prazos de pagamento, o que permite aumento das margens operacionais das empresas associadas. O associativismo permite ainda a padronização das operações em busca de uma maior identidade com os consumidores e a possibilidade de integração da central com um operador logístico que garanta a centralização e a distribuição, o que permite redução de estoque nas lojas.

***GRÁFICO 3***

***Divisão de mercado entre grandes e pequenas redes percentual***
***Brasil - 1999***




*Fonte: Abras*

Além disso, segundo a literatura especializada, algumas redes do País foram constituídas como uma Central de Compras e, posteriormente, expandiram o seu foco de ação. Dentre as ações de expansão, citam-se: cartão de fidelidade, cartão de crédito, campanhas de *marketing*, assessoria jurídica e contábil, produtos com marca própria, automação, treinamento de funcionários e até seleção e administração de recursos humanos centralizada.

Entretanto, o associativismo apresenta alguns problemas relacionados à necessidade de integração de diferentes "culturas empresarias", bem como à garantia de que os interesses de todos sejam preservados. Outras dificuldades estão ligadas à não-previsão das centrais de compras como figura tributária, havendo a necessidade de os fornecedores emitirem uma nota fiscal para cada supermercado.

## A EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA E OPERACIONAL

A sobrevivência em um mercado altamente competitivo como o varejista, implica, para os pequenos varejistas, a profissionalização administrativa e operacional. Alguns itens devem ser observados com maior acuidade por essas empresas com vistas à eficiência, a exemplo de reinvestimento no próprio negócio, principalmente em automação e tecnologia da informação; valorização do cliente, utilizando-se *marketing* de relacionamento, atendimento personalizado; gestão rigorosa de espaços; racionalizando-se a linha de produtos, escolhendo-se mix apropriado, fortalecendo-se o conceito *one stop shopping*; valorização dos funcionários e estabelecimento de um ambiente de treinamento continuado, e oferta de serviços adicionais (estacionamento com manobrista, entrega em domicílio, etc.), entre outros.

## A Conveniência – principal tendência para o pequeno varejo

É consenso entre os analistas do varejo que o crescimento do negócio das pequenas redes teria seu ponto forte no que se chama "conveniência do consumidor". Para um supermercado atender à "conveniência do consumidor", precisa oferecer quatro níveis de facilidade a seus clientes:

1. facilidade de acesso — engloba a rapidez e a facilidade que o cliente terá para entrar em contato com a loja, o que abrange proximidade, mas também se estende para o acesso ao telefone ou internet para esse contato. Inclui ainda um estacionamento fácil, horários convenientes de abertura e fechamento, entrega em domicílio;

2. facilidade de encontrar o produto desejado — ou seja, permitir ao consumidor encontrar e selecionar os produtos que deseja, com agilidade. Para isso é preciso uma boa sinalização, *layout* correto, adequada distribuição física da loja, pessoal bem-treinado para prestar informações, etc.. Uma alternativa criativa seria fidelizar o cliente a partir das listas de compras com fins específicos: casamentos, chá-de-bebê, presentes;

3. facilidade de posse — obter rapidamente os produtos desejados, a disponibilidade imediata da mercadoria. Isso envolve uma boa posição de estoques da loja e, no caso de entrega em domicílio, a rapidez com que se faz o produto chegar às mãos do cliente. A próxima grande tendência para o varejo é o chamado *delivery*, ou seja, a entrega em domicílio, com isso a rapidez na entrega será cada vez mais importante constituindo-se até em vantagem competitiva;

4. facilidade de completar a compra — permitir ao consumidor que a saída do ponto de venda seja tão prazerosa quanto foi o ato de comprar. Isso implica *lay-out* prático na frente da loja, *check-outs* com leitores óticos, funcionários bem- treinados, etc.

## ALIANÇA ENTRE INDÚSTRIA E VAREJO

Uma outra alternativa para o pequeno varejo seria a aliança com as indústrias de menor porte. Essas indústrias já descobriram o nicho dos "supermercados de vizinhança" e das Centrais de Compras, algumas vezes desprezadas pelas grandes indústrias.

Dentro do que se pode chamar de parceria entre as indústrias e o varejo, existe ainda a possibilidade de pôr a mercadoria em consignação, com as seguintes vantagens: pode-se sugerir preço de venda que remunere todos adequadamente; elimina-se a compra desnecessária; o consignatário (quem recebe a mercadoria) é responsável pela mercadoria; caso o cliente não pague, o processo de recebimento é muito mais favorável ao fornecedor por proporcionar ritos sumários; possibilita que o fornecedor coloque o *mix* mais conveniente para a venda dos produtos; permite que as negociações sejam mais transparentes, acabando com as "verbas promocionais"; evita a necessidade de "queimas de estoques" periódicas; transfere adequadamente a obrigação de financiar o canal de distribuição para o fabricante; obriga o fornecedor a se tornar melhor em termos logísticos já que, para não empatar muito dinheiro no cliente, deverá fazer mais entregas na unidade de tempo.

Dentre as desvantagens podem-se citar, entre outras: "turbulências" no *mix* da loja por que, em geral, há mais candidatos a ocupar um lugar na loja do que lugares disponíveis; fornecedores que custam a entender qual é a proposta e procedem de forma errada, colocando itens na loja para poder ter uma explicação acerca de por que o produto não vende e não para efetuar esforços sistemáticos para vender e lucrar mais.

Assim, o caminho da parceria entre indústria e varejo pode ser a consignação de mercadorias e negociação entre iguais, isto é, a indústria de menor porte fornecendo mercadorias para o pequeno varejo, por exemplo.

## O modelo *Independent Grocers Alliance* (IGA) – Aliança de Varejos Independentes[3]

Na década de 90a, chegou ao Brasil o modelo de varejo americano IGA, trazido por um grupo de 14 atacadistas / distribuidores de São Paulo.

O modelo IGA foi criado nos anos 20 a partir da união de pequenos e médios atacadistas americanos, para fazer frente à expansão acelerada dos supermercados nos Estados Unidos. Essa aliança vem atuando em 20 países, contando com mais de 3.600 lojas e faturando em torno de US$20 bilhões por ano.

Dentre os programas e serviços disponibilizados aos associados destacam-se: consultoria de varejo, *marketing* e propaganda, e programas de treinamento. Além disso, a IGA propõe uma maior inserção na comunidade onde os associados operam, a partir do que chamam *Marketing* Social.

A bandeira IGA prevê a padronização de todos os processos do varejo. Constitui-se pela ação conjunta de todos os participantes da cadeia de distribuição: a indústria desenvolve o produto, cria e acompanha o mercado; o atacado distribui e mantém o mercado abastecido; o varejo expõe adequadamente o produto e busca conhecer o consumidor.

## REDE SMART[4] – GRUPO MARTISNS

Diante da crescente concentração dos supermercados nas mãos de poucas e grandes organizações, o Grupo Martins (o maior atacadista do País) criou a Rede Smart, no sentido de fortalecer e fidelizar o pequeno varejo.

Com 170 mil clientes, entre pequenos supermercados, padarias, farmácias, entre outros, o Grupo Martins tem na tecnologia da informação e na logística os pontos fortes de sua eficiência, além de contar com centrais de armazenagem (localizadas em Minas, São Paulo e João Pessoa), e produtos com marca própria. Por meio do Tribanco, seu braço financeiro, o Grupo Martins financia as compras de seus clientes e possibilita o desenvolvimento de promoções nos pontos-de-venda. A Universidade Martins do Varejo (UMV) e o Empório da Gente são projetos criados para oferecer aos varejistas cooperativados auxílio na organização da loja e cursos sobre tecnologia do comércio varejista. Desse esforço para ampliar a eficiência do pequeno varejo surgiu um *software* de automação, desenhado especialmente para o varejo independente.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

As operações de varejo eram vistas tradicionalmente como localizadas, com limitado poder de mercado, restritas habilidades gerenciais e pouca sofisticação. Os grandes fornecedores dominavam os esforços nacionais e internacionais de *marketing* no canal de distribuição, de tal maneira que aos varejistas era reservado o papel de mero "duto" pelo qual as mercadorias chegavam ao mercado.

A internacionalização do varejo é um processo que tomou corpo e acelerou-se no início da década de 90, quando as empresas norte-americanas entraram em grande número no mercado europeu, forçando os grandes varejistas desse continente a expandirem-se além das fronteiras nacionais. Ao mesmo tempo, a abertura de novos mercados no leste europeu e o acordo do mercado único europeu transformaram o continente num grande palco para a internacionalização do varejo, que, posteriormente, começou a intensificar-se também no restante do mundo.

A chegada da Wal-Mart ao Brasil nos anos 90 pode ser considerada como uma terceira revolução no mercado, similar em importância à introdução do auto-serviço na década de 50 com a rede Peg-Pag e à chegada dos hipermercados Carrefour na década de 80. Assim, foram introduzidos conceitos mais modernos de operação pelos novos entrantes (internacionais), ao tempo em que foram liberadas as importações e aumentava a concorrência interna.

A reestruturação no mercado brasileiro também foi motivada pelas anunciadas investidas de grandes varejistas mundiais, para os quais existia uma certa saturação em seus mercados de origem e que partiram para operações em outros países atraídos pelo potencial de crescimento das chamadas "economias emergentes". No Brasil, sempre se verificou discriminação espacial de preços, pois as cadeias são formadas por mais de uma loja distribuída por uma região. As grandes empresas regiam a formação dos preços e as pequenas não tinham outra opção a não ser segui-las.

O processo de globalização permitiu então que esses grandes operadores do varejo ganhassem escala, principalmente por meio de fusões, aquisições ou associações, e buscassem melhoria em termos de serviço e qualidade a fim de conseguir ganhar mercado e, consequentemente, diminuir custos e preços finais ao consumidor. A globalização, aliada aos avanços da tecnologia da informação, trouxe uma espetacular transferência do poder de barganha dos fabricantes para os varejistas. Assim, as redes internacionais introduziram novos termos de negociação com a indústria, devido a seu tamanho e experiência em seus mercados domésticos, o que também teve reflexos na atuação das redes menores.

O Plano Real, por ter praticamente reduzido a zero os ganhos meramente financeiros, impulsionou o setor na busca por maior eficiência. A revelação do potencial de consumo das classes C e D acirrou a disputa por esses novos segmentos de mercado e pelo atendimento a esses consumidores de grande demanda reprimida.

A adoção de políticas *stop and go* , a exemplo das restrições ao crédito e do controle da taxa de juros, as limitações de crédito logo após o crescimento do consumo desencadeado pelo Plano Real e o conseqüente aumento da inadimplência no comércio como um todo tiveram diferentes efeitos sobre as diversas empresas varejistas. Isso ocorre principalmente porque o varejo é extremamente sensível à política econômica do País — assim é que o aumento do poder aquisitivo do salário mínimo leva à variação nas vendas de bens não-duráveis pela influência que exerce sobre o consumo de alimentos. Já as variações nas vendas de bens duráveis e semiduráveis são mais sensíveis às variações na massa salarial; por seu turno, a taxa de juros é variável de fundamental importância no caso de produtos vendidos predominantemente a prazo.

A estabilização da economia mostrou a situação desconfortável daquelas empresas que já enfrentavam dificuldades em razão de inadequações operacionais ou administrativas. As empresas mais atingidas por essa onda de mudanças foram as lojas de departamentos tradicionais (que fogem ao escopo

deste estudo) que sofreram perda de identidade pelas freqüentes mudanças e indefinições do foco de atuação, acumulando erros de gestão e elevadas dívidas financeiras.

Com o novo cenário que se configura para as redes de supermercados, é necessário que a empresa, independentemente do seu tamanho, destaque-se da concorrência, descubra o que fazer para impressionar os consumidores, tornar o seu produto absolutamente inesquecível. Como a concorrência deixa de pautar-se na variável preço, voltando-se para elementos diferenciadores do produto como serviços adicionais, que representem diferença aos "olhos do consumidor", todo o esforço de renovação, calcado na manutenção da competitividade, verificado no setor supermercadista nos últimos anos, pode ser assim resumido:

✓ maiores investimentos em automação comercial;

✓ mudanças nos modelos gerenciais, através da modernização dos métodos de gestão, profissionalização e gerência por categoria de produtos;

✓ ampliação das formas de crédito;

✓ otimização das áreas de vendas;

✓ estreitamento das margens de lucros;

✓ melhoria na qualidade do atendimento ao consumidor;

✓ ênfase e uma melhor gestão em treinamento de pessoas (funcionários, atualmente chamados associados ou colaboradores);

✓ vendas pela rede mundial de comunicação (internet).

De um modo geral, pode-se observar que as empresas representativas do setor vêm implementando processos de reestruturação que têm apresentado algumas características comuns: troca de controle acionário, fechamento de lojas menos rentáveis e reforma de lojas existentes, redução do número de funcionários, profissionalização da administração, elevação do grau de utilização de automação comercial e de recursos de informática, etc. Como tendência para os hipermercados podem-se destacar o aumento do tamanho das lojas, pulverização, redução de custos e inovações no serviço ao cliente. Já o cenário para os supermercados apresenta aumento da concorrência com lojas de conveniência, clubes de compra, lojas de descontos que aumentaram sua oferta de alimentos, investimentos em automação comercial e gerencial, mudanças de *layout* e na disposição das mercadorias, expansão da diversificação de produtos, etc.

Em síntese, podem-se elencar as seguintes tendências para o setor:

✓ aumento do grau de exigência do consumidor, com a diferenciação baseada em qualidade e criatividade nos serviços e atendimento, passando a ser mais valorizados o conforto, a facilidade de acesso, a higiene, a limpeza;

✓ convergência de formatos e aumento da concorrência;

✓ união dos pequenos varejistas em cooperativas de compras e especialização em determinados serviços; a vantagem competitiva principal passa a ser a conveniência para o cliente;

✓ avanço da tecnologia da informação e da automação comercial;

✓ reposicionamento estratégico com foco nas atividades principais de cada empresa, uma correta identificação do público-alvo e do valor que os clientes dão para o menor preço ou o melhor serviço;

✓ crescimento de canais alternativos de vendas que sejam capazes de ampliar o volume das operações sem necessitar de maiores investimentos em ativo fixo, minimizando esforços de compra dos clientes;

✓ ênfase em melhor gestão e treinamento de recursos humanos.

## NOTAS

[1] Economista, Superintendente de Planejamento Estratégico da Secretaria de Planejamento do Estado da Bahia – entrevista realizada pela autora em 16/11/2001.

[2] Na Bahia, segundo a Associação Baiana de Supermercados, o setor é formado por 1.650 lojas, sendo que cerca de 90% são de pequeno porte; a atividade gera 30 mil empregos diretos e movimenta R$3 bilhões por ano (dados de 1999).

[3] *Independent Grocers Alliance*: aliança comercial entre pequenos varejistas, o que garante a profissionalização a partir do receituário dessa bandeira internacional, promovendo a padronização de processos, de lojas, além do poder de barganha com os fornecedores.

[4] No ano 2001, que foge ao escopo deste estudo, essa bandeira chegaria à Bahia.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE SUPERMERCADOS – ABRAS. Disponível em: www.abrasnet.com.br. Acesso em: 21/01/2001

COUTINHO, Luciano. A terceira revolução industrial. *Economia e sociedade:* grandes tendências de mudanças. Campinas, v. 1, 1992.

FIGUERÔA, Edmundo; SANTANA, Marivone. Comércio baiano - perfil e desempenho. *Bahia Análise e Dados*. Salvador, n.2/3, p.245-254, dez.1994.

FILGUEIRAS, Luiz. *História do Plano Real*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2000.

GÓIS, Zélia. Reestruturação: a nova era dos supermercados. *Revista Conjuntura & Planejamento*. Salvador, n.75, p.20, ago. 2000.

MENDONÇA, Joseanie. *Reestruturação e competitividade – análise do setor supermercadista –*

*1994-1999*. Monografia (Graduação em Economia). Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Católica de Salvador, 2002.

PESQUISA MENSAL DE COMÉRCIO. Salvador: SEI/IBGE, 1998.

_____. Salvador: SEI/IBGE, 1999.

PETITINGA, Luiz. Movimentos conjunturais do comércio varejista de Salvador e RMS Pós-Real. *Conjuntura & Planejamento*. Salvador, n.59, abr. 1999.

SANTANA, Marivone Leite. Comércio perde a liderança no crescimento estadual. *Bahia Análise e Dados*. Salvador, v.7, n.3, p.23-27, 1997.

SOUSA, Walter. Consumidor: o fiel da balança. *Revista Distribuição*. São Paulo, n. 93, p.96, 2000.

# O DESEMPENHO DO TURISMO BAIANO NOS ANOS 90

*LETÍCIA MENDONÇA**

A atividade turística cresceu no mundo significativamente na década de 90. O avanço tecnológico, "encurtando" distâncias e difundindo novos roteiros, a relativa paz no cenário externo, com o fim da guerra fria, ou ainda o incremento da população idosa e do tempo livre em alguns países, são alguns dos possíveis fatores que impulsionaram o desenvolvimento turístico mundial. Segundo dados da Organização Mundial do Turismo (OMT), a atividade turística nos anos 90 respondeu por cerca de 8% do total das exportações mundiais, apresentou um fluxo com taxas médias de crescimento da ordem de 5,4% ao ano (quase 564 milhões de pessoas) e um incremento da receita à taxa anual de 7,8% (cerca de 377 bilhões de dólares).[1]

No Brasil, mesmo com as mudanças da política cambial, ampliou-se a participação do turismo estrangeiro, passando o País, na década considerada, da 45º para a 29º posição no *ranking* internacional dos principais receptores de turistas. Foram 4,8 milhões de turistas entrando no País em 1998, quase três vezes mais do que no início dos anos 90. Mesmo assim, o Brasil continuou mantendo uma participação aquém das suas potencialidades, recebendo menos de 1% do fluxo global de turistas internacionais nos anos 90 e menos turistas do que outros países da América Latina, tais como Argentina e México. Talvez em razão disso, a maior receita gerada com o turismo internacional no País, registrada na década — em média cerca de 3,7 bilhões de dólares e 5% do total das exportações dos anos 90 — ainda tenha-se mostrado insuficiente para reverter os sucessivos déficits na conta turismo do balanço de pagamentos, predominantes durante quase todo o mesmo período.

A Bahia também vivenciou profundas transformações na sua atividade turística nos anos 90, com destaque para os maciços investimentos governamentais em infra-estrutura por meio do Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste (PRODETUR-NE), a busca da desconcentração da atividade turística para fora do âmbito metropolitano de Salvador, com conseqüente diversificação do produto turístico no Estado, a entrada de grandes cadeias internacionais de hotelaria, o crescimento do turismo de eventos e o aumento da preocupação com a questão ambiental.

O objetivo deste artigo é justamente retratar de modo mais detalhado essas recentes mudanças na atividade turística do Estado, expondo-se, inicialmente, os resultados quantitativos do desempenho do setor na década de 90, para, em seguida, recorrer-se a uma análise das mudanças no âmbito qualitativo.

*Leticia Mendonça é economista da SEI

# OS INDICADORES DE DESEMPENHO DO TURISMO BAIANO NA DÉCADA DE 90

Antes de apresentar os indicadores de desempenho para o turismo baiano na última década seria interessante precisar a dimensão da economia baiana que está sendo tratada ao se enfocar a análise da atividade turística no Estado. Segundo a metodologia adotada pela Empresa de Turismo da Bahia (Bahiatursa), órgão do Governo Estadual, calcula-se que o turismo tenha respondido, na última década, por cerca de 5% do PIB da Bahia.[2]

Esse percentual, já expressivo, não apresenta ainda o mesmo peso em todo o espaço territorial do Estado e esconde, por sua vez, a grande heterogeneidade da sua distribuição pelo espaço baiano (Andrade, 2000). Enquanto em algumas localidades a atividade turística é, em verdade, pouco significativa, em razão até mesmo de uma pequena vocação turística do local, para outras, entretanto, o turismo assume grande importância na dinâmica econômica, podendo vir a se constituir na principal fonte de geração de renda para os habitantes de todo um município.

Feitas essas considerações preliminares, passemos à análise do comportamento mais detalhado dos principais indicadores do desempenho da atividade turística no Estado nos anos 90.

## Fluxo turístico da rede hoteleira

Uma das formas de se medir o desempenho da atividade turística é o acompanhamento do fluxo de turistas que ingressa no Estado. Dadas as dificuldades de se captar com precisão esse número, sobretudo quando se trata de turistas nacionais, uma forma aproximada e parcial de fazê-lo é acompanhar os registros de turistas que se hospedam em hotéis (fluxo hoteleiro) em Salvador, quantificando-os. Vale observar-se que, para tanto, consideram-se, apenas aqueles classificados pelo antigo sistema da EMBRATUR (fluxo da hotelaria classificada), instituição que exigia constante envio dos registros de hóspedes para fins de acompanhamento regular.[3]

Mesmo assim, embora os dados da hotelaria classificada de Salvador, aqui apresentados, subestimem quantitativamente o fluxo turístico[4] com relação a todo o Estado da Bahia, ainda funcionam como indicadores bastante razoáveis do sentido da movimentação turística na década de 90.

Uma primeira constatação com base nos dados do fluxo da hotelaria classificada é o seu crescimento quase ininterrupto ao longo dos anos 90, a uma média anual de 1,05% ao ano (Tabela 1). Tal crescimento deveu-se sobretudo ao aumento do fluxo do turista nacional, o qual, no início da década, representava cerca de 70% do total do fluxo da hotelaria classificada e ampliou sua participação para 80% já a partir de 1997.

Mesmo no período de valorização do real (1994-1998), quando os destinos

internacionais se tornaram relativamente mais atrativos, o turista brasileiro visitou mais a capital baiana, constituindo esse resultado um provável indício de algum sucesso por parte da estratégia de *marketing* adotada pelo Estado na esfera nacional. Com a desvalorização do real em 1999, esse fluxo de turistas nacionais cresceu ainda mais, beneficiando-se então das mudanças dos preços relativos.

***TABELA 1***

***Número de hóspedes e indicadores da rede hoteleira classificada*. Salvador** nos anos 90***

| Anos | Hóspedes | | | Participação % | | Variação % |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Nacionais | Estrangeiros | Total | Nacionais | Estrangeiros | |
| 1991 | 226.967 | 69.695 | 296.662 | 76,51 | 23,49 | - |
| 1992 | 200.675 | 89.778 | 290.453 | 69,09 | 30,91 | 0,98 |
| 1993 | 211.995 | 105.089 | 317.084 | 66,86 | 33,14 | 1,09 |
| 1994 | 229.342 | 107.955 | 337.297 | 67,99 | 32,01 | 1,06 |
| 1995 | 255.932 | 86.931 | 342.863 | 74,65 | 25,35 | 1,02 |
| 1996 | 258.857 | 71.553 | 330.410 | 78,34 | 21,66 | 0,96 |
| 1997 | 277.587 | 61.497 | 339.084 | 81,86 | 18,14 | 1,03 |
| 1998 | 289.450 | 62.577 | 352.027 | 82,22 | 17,78 | 1,04 |
| 1999 | 341.794 | 80.965 | 422.759 | 80,85 | 19,15 | 1,20 |
| 2000 | 384.947 | 91.319 | 476.266 | 80,83 | 19,17 | 1,13 |
| Média | 267.755 | 82.736 | 350.491 | 75,92 | 24,08 | 1,05 |

*Fonte: BAHIATURSA, 2001*
** Segundo critérios da EMBRATUR válidos até 28.02.97*
*** Inclusive o Club Mediterranée, Itaparica e Praia do Forte*

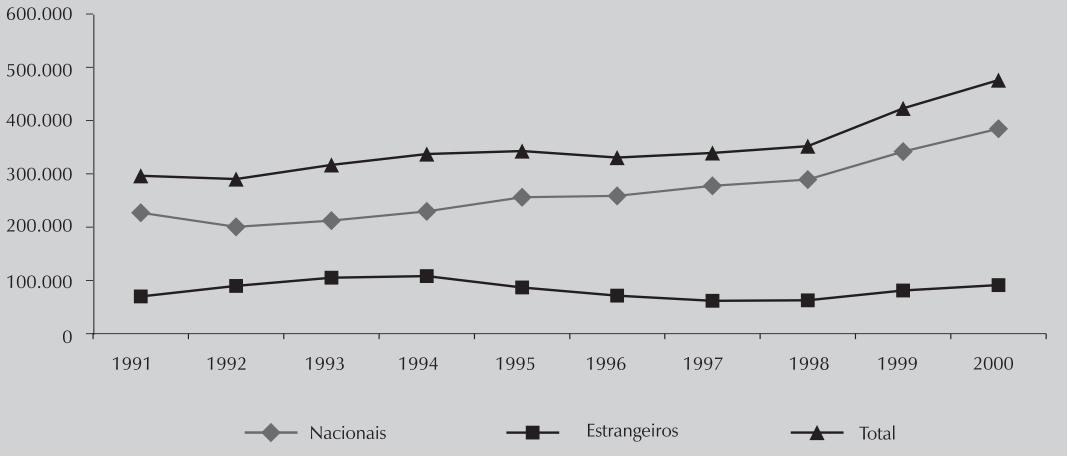
No que concerne aos principais estados de origem do turista brasileiro que visita a capital do Estado, não se pôde registrar nenhuma transformação mais significativa em sua composição ao longo da década. Os turistas de São Paulo (31,9%) e Rio de Janeiro (14,4%) continuaram mantendo uma participação significativa, embora deva-se ressaltar aqui a ocorrência de uma provável subestimação do número de turistas procedentes tanto da própria Bahia (fluxo intermunicipal) como de estados mais próximos. Entre esses, são mais freqüentes as visitas a localidades fora da capital e/ou a hospedagem em casa de amigos e familiares, mantendo-se, portanto, fora da rede hoteleira classificada de Salvador, de onde se extraem os dados. Como prova importante da significância dessa subestimação, os resultados de outras pesquisas realizadas pela Bahiatursa, no intuito de amenizar essas limitações, apontaram os baianos como principais turistas nacionais do Estado.

O desempenho do turismo internacional na capital baiana apresentou um comportamento mais inconstante nos anos 90, em razão da sua maior sensibilidade às variações do câmbio ocorridas no período. O Gráfico 1 deixa ainda mais perceptível essa relação entre turismo internacional e taxas de câmbio. Há declínio de turistas estrangeiros nos anos de forte valorização do

real (1995 a 1998), conseqüência do encarecimento dos produtos brasileiros para o exterior, seguido de um movimento de recuperação desse fluxo turístico no final da década (1999 e 2000), por conta da expressiva desvalorização da moeda nacional em 1999.

***GRÁFICO 1***

***Número de hóspedes por nacionalidade nos hotéis classificados Salvador, Itaparica e Praia do Forte - 1991-2000***




*Fonte: Bahiatursa, 2001*

Essa estreita correlação entre o fluxo turístico internacional e o câmbio evidencia os riscos de uma estratégia de desenvolvimento do turismo baiano muito pautada na atração do turista estrangeiro. Dado que a taxa cambial é uma variável macroeconômica que foge do controle dos governos estaduais e que o País assumiu, desde 1999, um regime cambial flutuante, no qual variações cambiais são mais freqüentes, uma atividade turística muito vinculada à demanda externa tende a se ver mais vulnerável a essas flutuações, com conseqüências sociais significativas nos períodos de forte retração do fluxo turístico externo em localidades muito dependentes deste.

Com relação à nacionalidade dos turistas estrangeiros que visitam o Estado, também não se constataram mudanças importantes durante a década, mantendo-se o predomínio dos turistas argentinos (23,9%), seguidos em menor intensidade pelos portugueses (13,7%) e norte-americanos (8,9%). Com a grave recessão atual das economias argentina e norte-americana, assim como com a intensificação dos conflitos internacionais, as perspectivas para o turismo estrangeiro no Estado são menos otimistas para os próximos anos, podendo vir a ser, contudo, compensadas com o incremento do fluxo doméstico emissor, redirecionado das viagens internacionais pelos mesmos motivos.

## Desempenho da hotelaria

O crescimento do turismo baiano nos últimos dez anos se refletiu positivamente no desempenho da rede hoteleira. A taxa de ocupação média dos hotéis classificados de Salvador apresentou um movimento de constante incremento, saltando do patamar de 44% no início da década para cerca de 66% das

unidades habitacionais (UB) em 2000 (Tabela 2). Ao mesmo tempo, a diária média em um estabelecimento de luxo, que não superava US$ 50,00 em 1996, alcançou o valor médio de US$ 120,00 em 2000 (BNDES, 2001).

***TABELA 2***

***Indicadores básicos da ocupação hoteleira dos meios de hospedagem classificados*. Salvador - 1991-2000****

| Anos | Taxa. ocup. UHs (%) | Permanência . média (dia/pessoa) |
|---|---|---|
| **1991** | **44,00** | **3,50** |
| **1992** | **47,30** | **3,60** |
| **1993** | **53,40** | **3,80** |
| **1994** | **54,30** | **3,70** |
| **1995** | **54,10** | **3,60** |
| **1996** | **49,70** | **3,50** |
| **1997** | **50,20** | **3,30** |
| **1998** | **51,90** | **3,30** |
| **1999** | **59,60** | **3,50** |
| **2000** | **65,80** | **3,70** |

*Fonte: BAHIATURSA - BOH´s, 2001*
** Segundo critérios da EMBRATUR válidos até 28.02.97*
*** Inclusive o Club Mediterranée, Itaparica e Praia do Forte*

Esses resultados são indícios de um possível incremento da lucratividade em, pelo menos, alguns segmentos do setor hoteleiro instalados no Estado, o que tem incentivado novos empreendimentos. Conforme a Bahiatursa, o parque hoteleiro da Bahia registrou em 1998 cerca de 105,5 mil leitos, encontrando-se a maior parcela deles — 29,9 mil — concentrados nas proximidades de Porto Seguro (Costa do Descobrimento), seguidos pelos 22,7 mil leitos registrados na cidade de Salvador e no seu entorno.

Uma maior taxa de retorno é o que também parece estar balizando a implantação de vultosos investimentos no Estado baiano, por parte de grandes cadeias nacionais e internacionais do ramo de hotelaria. A chegada desses grandes grupos empresariais no Estado é outro ponto marcante da década de 90 e será melhor detalhada posteriormente.

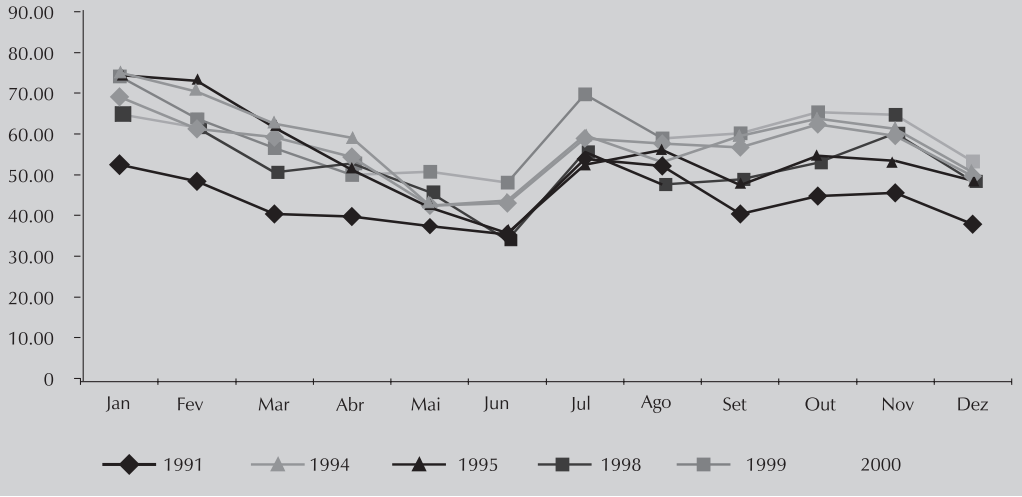
Outra informação de interesse que pode ser verificada na Tabela 2 é a elevação do tempo de permanência média do turista que visita a capital ao longo da última década. Passa de 3,50 dias por pessoa em 1991, para 3,70 dias por pessoa em 2000. A ampliação do tempo de permanência do turista que visita o Estado é tida sempre como um objetivo estratégico importante a ser perseguido, uma vez que acaba tendo repercussões no volume de gastos efetuados pelo turista e, consequentemente, no efeito multiplicador dessa atividade econômica.

A intensidade da sazonalidade da atividade turística é outro ponto relevante

para o seu desempenho e planejamento. Uma análise do comportamento das taxas de ocupação da hotelaria ao longo dos meses do ano dá uma noção bastante aproximada do grau dessa sazonalidade ao longo dos anos 90. A julgar pelo Gráfico 2 (a seguir), com base em informações para Salvador, percebeu-se que as diferenças no fluxo turístico entre os meses de alta estação (julho à fevereiro) e baixa estação (março a junho), embora ainda se mantenham acentuadas, tiveram suas conseqüências atenuadas por conta do crescimento do nível geral das taxas de ocupação ao longo da década. Ou seja, ainda que as flutuações existam, elas têm ocorrido em torno de patamares mais elevados de taxas de ocupação, o que pode estar garantindo um fluxo financeiro mais equilibrado para a rede hoteleira.

***GRÁFICO 2***

***Taxas de ocupação dos hotéis classificados pela Embratur****
***Salvador, anos selecionados - 1991/2000***




*Fonte: Bahiatursa, 2001*

## Geração de empregos

O turismo envolve uma ampla gama de atividades relacionadas à prestação de diversos serviços (transporte, hospedagem, alimentação, entretenimento etc.), com utilização intensiva de mão-de-obra e variados graus de qualificação. Essa característica faz com que as atividades turísticas quase sempre apresentem um multiplicador de emprego elevado e, em razão disso, sejam incentivadas pelo Poder Público como importante alternativa para a geração de emprego e renda em diversas localidades.

Em pesquisa de campo[5] focando apenas o potencial de geração de emprego por parte da atividade hoteleira em Salvador, a Bahiatursa registrou uma relação de 0,68 empregos diretos gerados por unidade habitacional dos hotéis da capital baiana. A antiga Sudene, na concessão de seus financiamentos, calculava uma proporção de cinco empregos indiretos para cada emprego direto gerado no turismo do Nordeste, um nível bastante alto também.

Graças ainda a essa interação com um conjunto amplo de atividades, com

diversos níveis de formalização, a mensuração do volume de empregos gerados pela atividade turística constitui-se numa tarefa complexa e, novamente, quase sempre restrita ao setor hoteleiro, no qual se registram maiores níveis de empregos com carteira assinada.

Em estudo recente do Instituto de Hospitalidade (2001) para os anos de 1992 a 1999, procurou-se superar em parte essa limitação e mensurar o peso das ocupações turísticas no mercado de trabalho de diversas regiões do Brasil, incluindo a Bahia e a Região Metropolitana de Salvador (RMS).[6] Utilizando como fonte de dados a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do IBGE, o estudo apresentado pelo IH enfrentou o problema da delimitação precisa das atividades relacionadas ao turismo, orientando-se pelo conjunto de ocupações que fazem parte de segmentos da economia considerados turísticos pela metodologia de cálculo das Contas Satélites do turismo, preconizada pela Organização Mundial do Turismo (OMT). Com base nessa metodologia, os segmentos tratados como turísticos no referido estudo resumiram-se a cinco, a saber: Hotéis e Pousadas, Bares e Restaurantes, Entretenimento e Lazer, Agências de Viagens e Empresas de Turismo, Transportes.[7]

Seguindo a definição de atividades turísticas adotada pelo IH, tem-se que cerca de 5% das ocupações do mercado de trabalho baiano relacionam-se à atividade turística (Tabela 3), com uma proporção ainda maior para a Região Metropolitana de Salvador (10%), refletindo, possivelmente, a ainda forte concentração do turismo no Estado.

***TABELA 3***

***Evolução do percentual de pessoas ocupadas em todas as atividades de turismo e correlatas - 1992-1999***

| Regiões | 1992 | 1993 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Brasil | 5,5 | 5,3 | 5,8 | 6,1 | 6,3 | 6,3 | 6,1 |
| Nordeste | 4,1 | 4,1 | 4,7 | 4,9 | 5,2 | 5,3 | 5,1 |
| Bahia | 4,7 | 4,4 | 5,1 | 5,6 | 6,2 | 5,9 | 5,2 |
| RMS | 9,6 | 9,1 | 10,8 | 11,6 | 11,0 | 11,2 | 10,4 |

*Fonte: PNAD.*
*Cálculo: Instituto de Hospitalidade.*

Apresentando indícios de um provável desenvolvimento mais acentuado do turismo na economia baiana relativamente a outros estados do Nordeste, os dados também revelam uma maior participação das atividades turísticas no total das ocupações para o Estado da Bahia, comparativamente aos demais estados da região. Por outro lado, os índices mais altos para a participação do turismo no mercado de trabalho nacional parecem indicar a existência de um potencial de incremento do turismo na geração de emprego no Estado ainda a ser explorado.

Ao longo dos anos 90, observou-se uma tendência ao crescimento do peso das atividades turísticas no mercado de trabalho baiano, embora com alguns indicativos de queda significativa para o final do período. Mesmo assim, o saldo ao longo da

década mostrou-se bastante positivo e, em termos absolutos, passou-se de 241.136 ocupações turísticas, no ano de 1992, para 303.939 em 1999.

A Tabela 4 traz um perfil da distribuição das ocupações turísticas para os segmentos considerados como tal pela metodologia adotada. O segmento de Bares e Restaurantes (cantinas, pizzarias etc.) é o maior responsável pelas ocupações turísticas segundo o critério utilizado e apresenta como principais ocupações as de copeiros, cozinheiros e garçons. Em seguida tem-se o segmento de Transportes, incluindo motoristas, taxistas, cobradores, além de atividades de apoio. Esses dois segmentos majoritários, entretanto, não apresentam uma correlação exclusiva com o desenvolvimento do turismo, o que já não ocorre quando se analisam os segmentos de Hotéis e Pousadas, Empresas de Turismo e, de certa maneira, o de Lazer e Entretenimento. Para esses três segmentos, de relação mais direta com a atividade de turismo, é bastante acentuado o incremento da participação no total de ocupações turísticas, observando-se que, em 1992, representavam 12,7% das ocupações definidas como turísticas, ao passo que em 1999 essa participação era de 18,2%.

***TABELA 4***

***Distribuição de ocupados segundo segmentos de atividades turísticas e correlatas. Bahia e RMS - 1992-1999***

| Bahia | 1992 | 1993 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Hotéis e Pousadas | 6,3 | 5,8 | 5,9 | 6,5 | 6,6 | 7,2 | 8,8 |
| Lazer e Entretenimento | 4,7 | 4,7 | 6,9 | 5,9 | 6,2 | 7,2 | 6,9 |
| Empresas de Turismo | 1,7 | 1,1 | 2,5 | 2,3 | 1,3 | 2,4 | 2,5 |
| Bares e Restaurantes | 59,4 | 60,1 | 57,7 | 54,3 | 59,4 | 56,6 | 52,0 |
| Transportes | 27,9 | 28,3 | 27,0 | 31,0 | 26,6 | 26,6 | 29,7 |
| **RMS** | | | | | | | |
| Hotéis e Pousadas | 6,9 | 8,3 | 7,9 | 4,9 | 5,7 | 5,2 | 7,5 |
| Lazer e Entretenimento | 4,7 | 4,1 | 7,4 | 4,4 | 8,7 | 8,8 | 8,2 |
| Empresas de Turismo | 2,5 | 2,9 | 2,8 | 4,4 | 2,2 | 3,7 | 4,0 |
| Bares e Restaurantes | 48,3 | 51,7 | 52,1 | 51,5 | 50,8 | 53,8 | 48,3 |
| Transportes | 37,7 | 32,9 | 29,9 | 34,8 | 32,6 | 28,5 | 32,0 |

*Fonte: PNAD, 1999. Cálculos: Instituto de Hospitalidade.*

É Interessante ainda ressaltar algumas diferenças na evolução do mercado de trabalho turístico para a Bahia e a RMS na década analisada. Para a primeira, observou-se um forte incremento da participação das ocupações ligadas ao segmento de Hotéis e Pousadas e um crescimento, embora mais tímido, das ocupações relacionadas às atividades de Lazer e Entretenimento (cinema, teatro, shows etc.). Já na RMS as ocupações do segmento de Lazer e Entretenimento é que cresceram em sua participação de forma mais acentuada, com uma acelerada expansão também no segmento de Empresas de Turismo e Agências de Viagens (aeroportos, empresas públicas de turismo, aluguel de embarcações, etc.).

Uma outra análise relevante quando se propõe ao turismo a função de importante fonte de geração de empregos, diz respeito à avaliação também da qualidade desse emprego gerado, medida segundo o nível de remuneração, grau de formalização, jornada de trabalho e nível de escolaridade exigido dos trabalhadores do setor (Tabelas 5 e 6).[8]

***TABELA 5***

***Características das ocupações em turismo e atividades correlatas. Bahia e RMS - 1999***

| | Bahia | | | RMS | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Segmentos** | **Média anos de estudo*** | **Rendimento mensal médio** | **Jornada média (h)** | **Média anos de estudo*** | **Rendimento mensal médio** | **Jornada média (h)** |
| **Todas as Atividades** | **4,3** | **221,74** | **37,0** | **7,7** | **456,69** | **40,9** |
| **Atividades Turísticas** | **6,0** | **322,03** | **44,5** | **7,1** | **368,73** | **45,0** |
| **Hotéis/Pousadas** | **5,9** | **362,21** | **48,0** | **6,9** | **316,49** | **47,5** |
| **Lazer/Entretenimento** | **7,6** | **447,34** | **30,0** | **7,9** | **402,90** | **33,5** |
| **Empresas de Turismo** | **10,0** | **816,21** | **43,2** | **11,6** | **987,90** | **42,6** |
| **Bares/Restaurantes** | **5,6** | **209,35** | **43,8** | **6,3** | **236,17** | **45,0** |
| **Transportes** | **6,6** | **426,32** | **46,0** | **7,6** | **495,04** | **43,7** |

*Fonte: PNAD, 1999. Cálculos: Instituto de Hospitalidade.*

** A classificação segundo os anos de estudo foi obtida em função da série e do grau que a pessoa estava freqüentando ou havia freqüentado, considerand série concluída com aprovação.*

***TABELA 6***

***Pessoas ocupadas por posição na ocupação e segmentos turísticos. Bahia e RMS - 1999***

| **Região** | **Empregados com carteira** | **Empregados s/ carteira** | **Conta-própria** | **Empregador** | **Não-remunerado** |
|---|---|---|---|---|---|
| **Bahia** | | | | | |
| **Todas as Atividades** | **18,0** | **24,8** | **32,3** | **3,4** | **21,4** |
| **Atividades Turísticas** | **28,3** | **20,4** | **34,4** | **6,6** | **10,2** |
| **Hotéis/Pousadas** | **67,2** | **20,5** | **4,1** | **8,2** | **0,0** |
| **Lazer/Entretenimento** | **13,3** | **40,1** | **37,5** | **7,2** | **2,0** |
| **Empresas de Turismo** | **28,5** | **40,2** | **2,7** | **28,6** | **0,0** |
| **Bares/Restaurantes** | **13,4** | **19,8** | **41,9** | **6,1** | **18,9** |
| **Transportes** | **46,3** | **15,2** | **32,5** | **5,0** | **0,8** |
| **RMS** | | | | | |
| **Todas Atividades** | **41,9** | **20,3** | **28,5** | **5,0** | **4,2** |
| **Atividades Turísticas** | **39,8** | **21,7** | **25,5** | **5,5** | **7,3** |
| **Hotéis/Pousadas** | **82,2** | **17,8** | **0,0** | **0,0** | **0,0** |
| **Lazer/Entretenimento** | **22,4** | **34,7** | **34,7** | **4,1** | **4,1** |
| **Empresas de Turismo** | **33,3** | **29,2** | **4,2** | **33,4** | **0,0** |
| **Bares/Restaurantes** | **24,5** | **23,8** | **30,7** | **6,9** | **14,1** |
| **Transportes** | **58,3** | **15,1** | **24,0** | **1,6** | **0,5** |

*Fonte: PNAD, 1999. Cálculos: Instituto de Hospitalidade.*

Mesmo atentando para as possíveis distorções decorrentes da utilização de médias para um mercado de trabalho com grande heterogeneidade de ocupações, inclusive dentro de um mesmo segmento (no qual se agregam desde gerentes administrativos até trabalhadores braçais de pouca qualificação), pode-se afirmar, com base na Tabela 5 (a seguir), que, assim como grande parte das atividades ligadas à prestação de serviços, o nível de escolaridade exigido para os trabalhadores envolvidos com o turismo (seis anos) é mais elevado do que o requerido pela média do mercado de trabalho do Estado (quatro anos). Essa mesma observação, contudo, não é válida para a RMS, pois, mesmo que nessa a média de anos de estudos dos ocupados no mercado de trabalho geral seja mais elevada do que para a Bahia, em se tratando de atividades turísticas ocorre o oposto, indicando, possivelmente, a presença de uma gama de ocupações ainda muito mais diversificada do segmento turístico na área metropolitana.

Para os três segmentos mais vinculados ao turismo (Hotéis e Pousadas, Empresas de Turismo, Lazer e Entretenimento) percebem-se nitidamente as maiores exigências de escolaridade para o segmento de Empresas de Turismo (segundo e terceiro graus), seguido pelo segmento de Lazer e Entretenimento (primeiro grau completo). Já o segmento de Hotéis e Pousadas, com menores exigências de anos de estudo, apresenta-se como o principal ofertante, entre os três segmentos restantes, de postos de trabalho para uma mão-de-obra menos qualificada.

Na Tabela 5 têm-se também as informações do rendimento mensal médio das ocupações turísticas. Mais uma vez, destacam-se diferenças entre todo o Estado da Bahia e a RMS, comparando-se o nível de remuneração das atividades relacionadas ao turismo com o nível de remuneração do total do mercado de trabalho. Na Região Metropolitana de Salvador a remuneração média das atividades consideradas turísticas é mais baixa (R$ 368,73) do que a remuneração média do mercado de trabalho local (R$ 456,69) o que, juntamente com o menor nível de escolaridade exigido, leva à suspeita de que o setor de turismo na RMS engloba um conjunto de atividades mais precárias entre suas ocupações.

Entre os três segmentos "mais" turísticos, o de Agências de Viagem e Empresas de Turismo, em acordo com a exigência de maior grau de escolaridade, apresenta também a maior média de remuneração (R$ 816), revelando-se, portanto, como o segmento com o pessoal mais qualificado do mercado turístico. No outro extremo, o segmento de Hotéis e Pousadas apresenta os níveis de rendimento mais baixos, ainda que justamente nesse ramo é que se verifiquem as jornadas de trabalho mais elevadas (48h semanais), acima, inclusive, do permitido pela legislação constitucional de 44 horas semanais.[9]

Na verdade, os dados da Tabela 5 evidenciam uma jornada de trabalho bastante intensa envolvendo as ocupações turísticas. A jornada média nas atividades relacionadas ao turismo é maior do que aquela encontrada para o total de ocupações do mercado de trabalho, tanto na Bahia como para a RMS. Uma exceção fica por conta do segmento de Lazer e Entretenimento, que registra jornadas menores, típicas de um segmento do mercado de trabalho com muitas ocupações em tempo parcial.

Voltando-se agora a uma análise das posições de ocupação (Tabela 6), mais uma vez observa-se um mercado de ocupações turísticas com relações de trabalho mais precárias e informais para a RMS, comparativamente ao encontrado no total do Estado. Na região metropolitana, as atividades tidas como turísticas registram uma participação de assalariados sem carteira assinada e não-remunerados mais elevada (29,5% dos ocupados) do que a verificada no total das ocupações (24%). O peso dos assalariados com carteira assinada também é ligeiramente mais baixo para a RMS nas atividades turísticas (40%, contra os 42% observados para todas as ocupações). Já no Estado, tomado como um todo, os dados mostram um perfil diferente para as atividades turísticas: mais assalariados com carteira assinada e menor participação de empregados sem carteira e trabalhadores não-remunerados.

Entretanto, concentrando-se a análise apenas nos segmentos de forte relação com o turismo, as informações, tanto da RMS como do total do Estado, já não mostram tantas divergências, identificando-se uma intensa informalização das relações de trabalho nos segmentos de Empresas Turísticas e Lazer e Entretenimento, nos quais os assalariados sem carteira assinada constituem a principal posição na ocupação. Já no segmento de Hotéis e Pousadas é marcante a formalização das ocupações demonstrada pelo predomínio dos empregados com carteira assinada, o que acaba sendo um fator compensador para os menores salários e jornadas mais intensas que, conforme apontado anteriormente, caracterizam esse segmento.

É interessante ressaltar o perfil do mercado de trabalho relacionado às atividades de Lazer e entretenimento, as quais, conforme se verá, poderão gerar um grande volume de ocupações com a perspectiva de formação do *Cluster* de Entretenimento. Nesse segmento do mercado de trabalho, considerando as informações extraídas da PNAD pelo estudo do IH, as possibilidades são para uma mão-de-obra jovem, com idade média de 29,3 anos (que é a menor média de idade dos segmentos turísticos analisados), em ocupações em sua maioria sem carteira assinada e com jornadas médias semanais menores (cerca de 30 horas semanais), o que indica a existência de um grande número de empregos em jornada parcial. Além disso, outra característica pertinente a essas ocupações em Lazer e entretenimento, e que poderá vir a se constituir em um desafio para a democratização mais efetiva dos resultados desse desenvolvimento para grande parte da população da Bahia, é a exigência de um nível de escolaridade acima da média verificada atualmente no mercado de trabalho do Estado.

## Receita turística

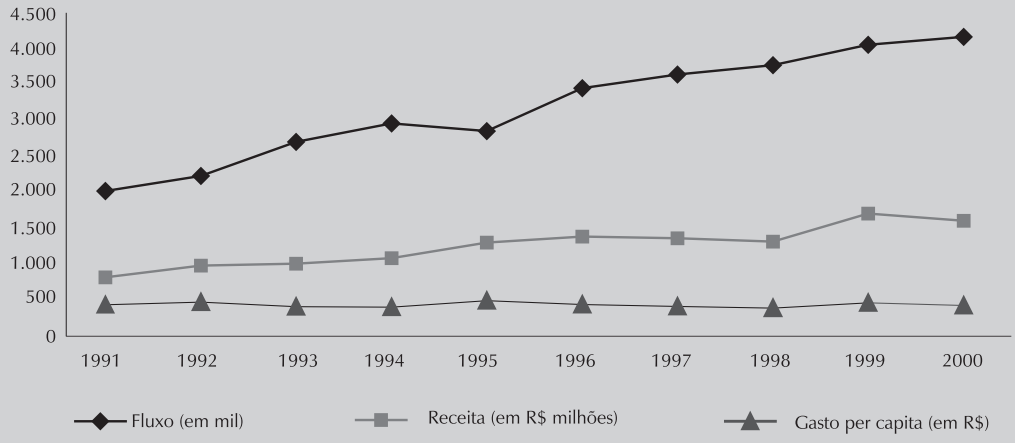
O gasto do turista na localidade que visita é a principal variável, embora não a única, para se aferir a renda gerada pela atividade turística e, assim, o seu impacto na economia de uma região.

As pesquisas de campo realizadas pela Bahiatursa, aqui tomadas como base para estimar a receita turística no Estado, revelaram, para a década de 90, um incremento um pouco mais acentuado do fluxo turístico em relação à receita

turística na Bahia.[10] Enquanto o fluxo cresceu a uma taxa anual de 8,5% nos anos 90, a receita turística sofreu um incremento mais lento, com uma taxa anual de 8,2% (ver Gráfico 3, a seguir). Mesmo a pequena elevação da receita turística no Estado, verificada em 1999, não constituiu um movimento duradouro, conforme atestam os dados de 2000, devendo-se, principalmente, ao efeito cambial de desvalorização do Real e seus reflexos na contabilização, em moeda nacional, dos gastos em dólar dos turistas estrangeiros.

***GRÁFICO 3***

***Evolução do fluxo e receita turística***
***Bahia - 1991-2000****



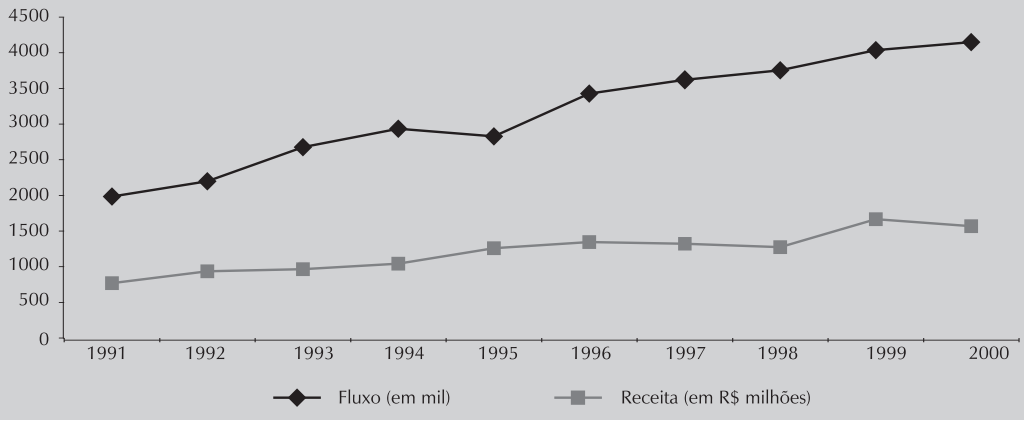

*Fonte: BAHIATURSA.*
** Dados em R$ de 2000*

Como conseqüência direta desse comportamento de fluxo e receitas é que se identificou uma manutenção nos níveis de gasto per capita diário do turista no Estado nos anos 90. Sem apresentar uma tendência de crescimento, esse gasto apenas oscilou ao longo da década em torno do valor médio de R$ 386,26 mantendo-se os gastos per capita dia- médio do turista estrangeiro (R$ 788,24) mais elevados — o dobro — em relação aos registrados pelo turista nacional (R$ 321,14), conforme o Gráfico 4.

Essa relativa estagnação do gasto médio per capita diário do turista que visita a Bahia pode expressar tanto dificuldades de atração, para o Estado, de um turista de maior poder aquisitivo, como a existência de uma prática de competição predatória (baseada exclusivamente em preços) vigente entre os empresários envolvidos com o turismo baiano. Uma terceira possibilidade, relacionada também com as duas anteriores, seria a ausência do desenvolvimento, em interação com as atividades tradicionais do turismo, de atrações outras (culturais, gastronômicas, esportivas etc.) que motivem mais gastos e assim agreguem mais valor ao turismo no Estado. É justamente o estímulo à promoção destas últimas atrações que parece estar orientando a formulação do novo plano de desenvolvimento do turismo para a próxima década na Bahia.

*GRÁFICO 4*

***Evolução do fluxo e da receita turística***
***Bahia* - 1991-2000***




*Fonte: BAHIATURSA.*
**Dados em R$ de 2000.*

## Captação de vôos

O movimento de aeronaves nos aeroportos é outro indicador utilizado para se ter uma idéia do trânsito turístico numa localidade. Os dados para o aeroporto de Salvador apontaram um comportamento diferenciado com relação à captação de vôos nacionais e internacionais nos anos 90. Para os primeiros, observaram-se fortes flutuações durante a década (de 50 mil a 30 mil vôos — chegadas e partidas), mas a movimentação de vôos internacionais manteve-se estável.

Entretanto, um ponto importante com relação à movimentação de aeronaves do aeroporto de Salvador e, mais estritamente, com a relacionada ao turismo, foi o incremento dos vôos *charters*. Fretados por agências de viagem, o incremento dos vôos *charter* (que passaram de 88, em 1991, para 520 em 2000, embora com expressivas flutuações no período) aponta para o incremento do turismo de massa no Estado na última década.

O movimento de aeronaves apresentou comportamento diferenciado fora da capital. Caiu em Ilhéus, ao mesmo tempo em que se estabilizou em Porto Seguro. Por sua vez, Lençóis e Paulo Afonso dobraram o número de vôos. Vale lembrar ainda, que só em julho de 2000 o aeroporto de Valença entrou em operação, passando a receber, no final do mesmo ano, vôos internacionais oriundos da Argentina.

## AS MUDANÇAS QUALITATIVAS DO TURISMO BAIANO NOS ANOS 90

A atividade turística foi sem dúvida um dos segmentos da economia baiana que passaram por significativas mudanças na última década, mas muitas das ações desse período, fazendo parte de uma estratégia de médio e longo prazo, ainda não podem ter seus efeitos apreendidos com base apenas nos últimos dez anos.

Por outro lado, algumas mudanças de ordem institucional, são fundamentais para a compreensão da dinâmica do turismo baiano na década, tais como: criação de programas e secretarias; mudanças de concepção da forma de desenvolvimento da atividade turística, atentando-se para uma maior diversificação do produto turístico, para a ligação com a questão ambiental e o retorno social para as comunidades e, até mesmo, para a redefinição do papel do governo e da iniciativa privada no que se refere ao desenvolvimento do setor. Trataremos desses pontos a seguir.

## O planejamento turístico e o investimento público na década de 90: o Programa de Desenvolvimento do Turismo (PRODETUR)

O desenvolvimento do turismo baiano foi marcado, nos anos 90, por grande volume de investimentos públicos em obras de infra-estrutura turística básica (saneamento, aeroportos, energia elétrica, transportes, rodovias, recuperação do patrimônio histórico e cultural, preservação ambiental etc.). Essas inversões, que se iniciaram no início da década, ganharam maior dimensão e recursos a partir de 1995, com a implementação, no âmbito do Estado, do Programa de Desenvolvimento Turístico do Nordeste (Prodetur-NE).

Relembrar as políticas públicas anteriores de intervenção e fomento à atividade turística pelo governo estadual é uma forma de melhor apreender as distintas visões, o amadurecimento e as linhas de ação do planejamento turístico na Bahia. Aqui, serve para distinguir a concepção de intervenção pública, implícita na implantação do Prodetur, daquelas adotadas no passado.

Na Bahia, o planejamento estadual da atividade turística desenvolveu-se nos anos 60 e 70, com a criação da Bahiatursa (1968) e do Conselho Estadual de Turismo (1971), instituições do governo estadual para o apoio do turismo no Estado. Nesse período, a primeira estratégia de desenvolvimento do turismo definiu como focos de ação a promoção da Bahia no mercado turístico nacional e a construção de meios de hospedagem, com base na utilização de incentivos fiscais. Dentro dessa concepção é que foi criada, em 1973, uma subsidiária da Bahiatursa, a Empreendimentos Turísticos da Bahia S. A. (Emtur), que passou a atuar na construção e administração de pousadas e hotéis no Estado (Gaudenzi, 2001).[11]

Nos anos 80, assistiu-se a uma mudança na estratégia de intervenção pública para o desenvolvimento do turismo baiano. As ações se voltaram então para a projeção do Estado no mercado internacional, ao mesmo tempo em que, no plano interno, tentou-se uma maior interiorização da atividade turística com o programa "Caminhos da Bahia", a partir do qual buscou-se contemplar o desenvolvimento do turismo em alguns municípios selecionados do Estado.[12]

Nos anos 90, passa-se à implementação de um terceiro plano estratégico de desenvolvimento turístico na Bahia: o Prodetur-Bahia. Esse plano começou a ser gestado em 1991, com a contratação de consultorias para a identificação dos atrativos com potencial turístico existentes no Estado. Buscava-se então fazer um mapeamento das melhores localizações para a implantação de Centros Turísticos Integrados (CTI), concebidos para funcionar como indutores do

desenvolvimento do turismo para toda uma região circunvizinha (Mendonça et al., 2000).[13]

Como um dos resultados desses trabalhos destaca-se a construção de uma espacialização da atividade de turismo (Mapa 1) no Estado, definindo-se, assim, sete zonas turísticas (Quadro 1), nas quais a ação estatal passaria a focar suas ações, provendo-as de infra-estrutura para alavancar o desenvolvimento do turismo.

***QUADRO 1***

***Zonas turísticas - programa de desenvolvimento do turismo. Bahia - 1991-2005***

| Zonas Turísticas | Principais Atrativos | Municípios |
|---|---|---|
| Costa dos Coqueiros | Praia do Forte e Porto do Sauípe | Lauro de Freitas, Camaçari, Mata de São João, Entre Rios, Esplanada, Conde e Jandaíra (até os limites com o Estado de Sergipe). |
| Baía de Todos os Santos | Pelourinho, Praias, Ilhas, Museus, Igrejas | Salvador, Vera Cruz, Itaparica, Jaguaripe, Salinas da Margarida, Saubara, Santo Amaro, Cachoeira, São Félix, São Francisco do Conde, Madre de Deus e Maragogipe. |
| Costa do Dendê | Morro de São Paulo, Baía de Camamu, Barra Grande. | Valença, Taperoá, Cairu, Nilo Peçanha, Ituberá, Igrapiúna, Camamu e Maraú |
| Costa do Cacau | Praias Marítimas e fluviais em Itacaré e Ilhéus | Itacaré, Uruçuca, Ilhéus, Una e Canavieiras |
| Costa do Descobrimento | Praias, museus em Porto Seguro | Santa Cruz de Cabrália, Porto Seguro e Belmonte |
| Costa das Baleias | Parque Nacional de Abrolhos | Prado, Alcobaça, Caravelas, Nova Viçosa e Mucuri (até o Estado do Espírito Santo) |
| Chapada Diamantina | Ecoturismo | Lençóis, Andaraí, Mucugê, Palmeiras, Iraquara, Itaetê, Seabra, Rio de Contas, Érico Cardoso, Piatã e Abaíra. |

*Fonte: Mendonça et al. (2000), Spínola (2000).*

O Programa de Desenvolvimento Turístico da Bahia (Prodetur - BA), concluído em 1992 para vigência até o ano de 2005, contemplou assim essa "nova geografia" turística no Estado, buscando promover uma descentralização da atividade e, assim, levá-la para além da capital. Também através do Prodetur-BA redefiniu-se o papel da atuação pública no setor, transferindo-se à iniciativa privada a tarefa de promoção dos meios de hospedagem e de outros empreendimentos ligados aos negócios turísticos (restaurantes, entretenimento etc.), e limitando-se ao setor público as ações de infra-estrutura básica (saneamento, construção de estradas e aeroportos) as quais deveriam mostrar-se capazes de viabilizar e atrair os novos empreendimentos privados.

Até o ano de 1994 o Prodetur-BA contou apenas com a iniciativa do governo

do Estado na captação de recursos e no investimento em infra-estrutura turística, destacando-se como importantes obras desse período a construção da Linha Verde (BA-099), em 1993, com 140 Km ligando a divisa de Sergipe com o litoral norte da Bahia, e a continuação das obras de restauração do Pelourinho.

A partir de 1995 o Prodetur-BA ganha uma nova dimensão, pois passa a contar com grande soma de recursos do Programa de Desenvolvimento do Turismo do Nordeste (Prodetur-Nordeste), que acabou recebendo o mesmo nome. Desse programa federal, a Bahia ficou com a maior parcela reservada ao Nordeste, cerca de 32,5% dos recursos disponíveis para financiamento.

Estabelecido em bases conceituais semelhantes às do Programa Estadual, o Prodetur-NE conta também com o apoio financeiro do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), através do Banco do Nordeste, seu agente repassador.[14] O Quadro 2 apresenta a composição dos recursos entre os agentes envolvidos nessa primeira etapa do Prodetur (Prodetur I), a qual deverá ser seguida, nos próximos anos, por mais uma segunda (Prodetur II).

***QUADRO 2***

***Prodetur I - composição das fontes dos recursos. Bahia***

| Fonte | Valor (US$mil) |
|---|---|
| **Financiamento BNB / BID** | **130.000** |
| **Contrapartida Estadual** | **55.000** |
| **Governo Federal (Embratur/Infraero)** | **47.500** |
| **Total** | **232.500** |

*Fonte: disponível em: www.sct.ba.gov.br. Acesso em: jan. 2002.*

Mesmo trabalhando com uma perspectiva de resultados a médio e longo prazo, pois o Prodetur foi pensado para ter uma duração de 25 anos, uma breve análise do Prodetur I, vigente ao longo dos anos 90, já pode portanto ser esboçada. Embora uma das diretrizes do Prodetur-BA fosse a desconcentração da atividade turística no Estado (com a definição de seis zonas turísticas prioritárias fora da capital), a necessidade de comprovar, para os agentes financiadores do Prodetur-NE (Andrade, 2000), a viabilidade econômica e financeira dos investimentos em infra-estutura pública, aliada a um volume de recursos limitados, em face do amplo programa estabelecido pela Bahia (Mendonça et al., 2000), acabaram por limitar bastante esse objetivo.

Vale lembrar que esses recursos do Prodetur I e, mais recentemente, do Prodetur II, embora captados do Banco Mundial, não são a fundo perdido e, portanto, contribuem para a ampliação do endividamento do Estado. Por conta disso, áreas pioneiras para o turismo nem sempre têm conseguido a comprovação da viabilidade exigida pelos órgãos financiadores, o que exigiu, para serem executadas, que fossem custeadas apenas pelo Tesouro Estadual, tornando-se mais difícil a sua realização. Assim, conforme se constata na Tabela 7 (abaixo), os investimentos públicos do Prodetur-Nordeste na Bahia concentraram-se preponderantemente nas zonas turísticas mais visitadas: a Baía de Todos os Santos (Salvador) e a Costa do Descobrimento (Porto Seguro).

## MAPA 1

## A Geografia Turística do PRODETUR Bahia, 1992

*Fonte: disponível em: www.sct.ba.gov.br. Acesso em: jan. 2002*

*TABELA 7*

***Distribuição dos investimentos públicos e privados concluídos e em execução pelo Prodetur, segundo zonas turísticas. Bahia - 1991-2000***

| | Concluídos | | Em execução | |
|---|---|---|---|---|
| **Zonas turísticas** | **Públicos** | **Privados** | **Públicos** | **Privados** |
| Baía de Todos os Santos | 43,65 | 32,74 | 84,10 | 14,98 |
| Costa do Descobrimento | 10,31 | 29,60 | 6,99 | 27,80 |
| Costa do Cacau | 9,48 | 10,95 | 4,13 | 10,78 |
| Chapada Diamantina | 9,14 | 2,93 | 0,65 | 0,20 |
| Costa dos Coqueiros | 9,09 | 9,81 | 0,52 | 44,89 |
| Costa do Dendê | 6,50 | 3,34 | 0,03 | 0,16 |
| Costa das Baleias | 4,46 | 7,68 | 0,03 | 1,19 |
| Outras | 7,38 | 2,95 | 3,55 | - |
| Total | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 |

*Fonte: disponível em: www.sct.ba.gov.br. Acesso em: jan. 2002.*

Do total de recursos públicos aplicados no âmbito do Prodetur I na década de 90, quase a metade (43,65%) destinou-se à zona turística da Baía de Todos os Santos, seguida, respectivamente, pela zona turística da Costa do Descobrimento, Costa do Cacau, Costa dos Coqueiros e Chapada Diamantina, que receberam os outros 40% dos investimentos públicos. Além disso, a julgar pela informações dessa mesma Tabela 7, ao que tudo indica essa concentração espacial dos investimentos públicos não apresenta perspectivas de reversão a curto prazo, uma vez que cerca de 84,10% dos investimentos públicos já em execução estão ocorrendo também na Baía de Todos os Santos.

Se a desconcentração do turismo no Estado mostrou-se limitada sob o aspecto da distribuição dos investimentos públicos no âmbito do Prodetur na década de 90, também não encontrou compensação com algum movimento inverso por parte dos investimentos privados registrados na Secretaria de Cultura e Turismo do Estado. Segundo ainda a Tabela 7, estes últimos seguem a direção das inversões públicas, que acabam quase sempre funcionando como importante atrator dos investimentos da esfera privada. As inversões do setor privado na década concentraram-se também na Baía de Todos os Santos (32,74% dos investimentos privados), com uma presença também forte na Costa do Descobrimento (29,60%).

A mais curto prazo porém, as inversões privadas esboçam uma desconcentração. Observando-se os investimentos privados em execução até 2000, percebe-se uma pequena reorientação da intensidade dos mesmos da Baía de Todos os Santos em direção à Costa dos Coqueiros (Complexo de Sauípe), mantendo-se ainda elevadas as inversões privadas na Costa do Descobrimento (Tabela 7).

Para os próximos anos, novo volume de recursos estará sendo destinado ao fomento da atividade turística no Estado, por conta da implementação de uma

segunda etapa do Prodetur, o Prodetur II. As negociações ainda estão em curso, mas a intenção para essa segunda fase é contemplar um número maior de municípios (92 contra os 57 beneficiados na primeira etapa), com a inclusão de novos municípios em três[15] das sete zonas turísticas atuais, além da criação de três novas[16] áreas[17] turísticas no Estado: zona do São Francisco, Caminhos do Oeste e Vale do Jequiriçá.

## O turismo e o investimento privado: a chegada de cadeias hoteleiras nacionais e internacionais ao Estado

Nos anos 90, um outro ponto marcante na atividade turística foi a entrada, no Estado, de grandes redes hoteleiras nacionais e internacionais, algumas, inclusive, que nem operavam ainda no Brasil. Esses investimentos por parte das cadeias hoteleiras nacionais e internacionais deram-se não apenas via implantação de novos empreendimentos, como também pela compra de unidades já instaladas.

Entre os principais hotéis independentes, isto é, aqueles que não se encontram vinculados a nenhuma cadeia de nível nacional ou internacional, cumpre destacar, na última década, a instalação do Fiesta Bahia Hotel e do Catussaba Hotel, ambos em Salvador. O primeiro, inaugurado em 1994, com 244 apartamentos, volta-se para uma outra tendência do setor de hotelaria: o turismo de eventos e negócios. Por conta disso abriga, desde 1998, um local amplo para eventos, o Fiesta Convention Center. Já o Catussaba Hotel foi inaugurado em 1995, com uma proposta ainda mais voltada para o turismo de lazer.

Com relação às principais cadeias hoteleiras brasileiras, um destaque nos anos 90 foi a atuação do grupo Blue Tree Hotels.[17] No ano de 1998 a Blue Tree Hotels consolidou-se no Estado pela aquisição do hotel Ceasar Tower Salvador e pela inauguração do seu segundo empreendimento na Bahia, o Hotel Transamérica de Salvador, voltado mais especificamente para o público de turismo de eventos.[18]

Mudanças mais marcantes no ramo da hotelaria deram-se sobretudo no âmbito das grandes cadeias hoteleiras internacionais e manifestaram-se de modo mais expressivo no empreendimento do Complexo do Sauípe em 2000. Durante a década de 90, registrou-se a entrada de pelo menos quatro importantes redes internacionais: Sol Meliá, Accor, Marriott e Super Clubs, os três últimos no estilo *resort,* integrando como "âncoras" o Complexo do Sauípe. Mesmo o fechamento do Le Meridien, em 2000, não representou uma diminuição da participação internacional no mercado de hotelaria, haja vista a sua aquisição recente pelo grupo Pestana, de origem portuguesa.

A rede Sol Meliá é a maior operadora hoteleira da Espanha e chegou ao Brasil apenas na última década. Na Bahia, atualmente, concentra duas unidades em Salvador, compradas e reinauguradas ambas em 1996: o Sol Bahia Atlântico e o Sol Victoria Marina.

Juntamente com o empreendimento do Complexo do Sauípe vieram os maiores investimentos da hotelaria internacional através dos grupos Accor, Marriott e

Super Clubs. O grupo francês Accor, maior grupo hoteleiro do mundo e maior operadora hoteleira no Brasil, que, nos anos 90, adquiriu o antigo Hotel Quatro Rodas em Salvador e lançou duas novas unidades em Costa do Sauípe, também pela marca Sofitel: o Sofitel Convention & Resort, com 404 apartamentos, e o Sofitel Suites&Resort, com 198 apartamentos.

O grupo Marriott, de nacionalidade americana, inaugurou outros dois empreendimentos no Complexo do Sauípe com a marca Renaissance: Marriott Costa do Sauípe Resort & SPA, com 249 apartamentos e o Renaissance Costa do Sauípe Resort, com 198 apartamentos. O grupo tem ainda mais planos para o Estado e estuda, para os próximos anos, a construção de mais uma unidade, em Trancoso, Porto Seguro (Burgos, 2001).

Ainda integrando o complexo do Sauípe, outro investimento hoteleiro internacional de porte foi o do grupo jamaicano Super Clubs. Com tradição na área do Caribe, o grupo estreou no Brasil justamente através do Super Club Breezes da Costa do Sauípe, que conta com 324 apartamentos.

As perspectivas para os próximos anos apontam para a continuação dessa expansão da participação da hotelaria estrangeira em empreendimentos no Estado. O grupo francês ClubMed, há 21 anos operando na Bahia, acena agora para a construção de uma unidade em Porto Seguro. E o grupo português Pestana investiu recentemente na recuperação do antigo Meridien, que passou a se chamar Carlton.

A entrada recente de grandes cadeias hoteleiras na Bahia é um ponto importante, porque confirma a inclusão do Estado nas principais rotas do turismo nacional e internacional. Além disso, as grandes redes trazem consigo uma melhoria da qualidade da capacidade física hoteleira instalada e acirram a competitividade no setor, obrigando antigas redes hoteleiras a investir em reformas de suas unidades e melhoria de seus serviços como condição para própria manutenção no mercado.

Por outro lado, o considerável crescimento dos empreendimentos hoteleiros do tipo *resort* no Estado merece algumas ponderações, em face das limitações dos efeitos multiplicadores dos mesmos na economia local. Construídos para se constituírem no próprio destino de viagem, com amplas opções de lazer capazes de manter o turista integralmente nas sua dependências durante sua estada, esses empreendimentos acabam por se integrar muito pouco às comunidades locais, seja pelo pouco ou nenhum consumo do que essas produzem, seja por pouco ou de nenhum modo utilizarem a mão-de-obra oferecida localmente.

Na ausência de uma intervenção mais definida do Poder Público buscando contornar essas dificuldades (treinamento da população local, desenvolvimento das atividades produtivas como potencial de interação com a demanda do empreendimento hoteleiro) os empreendimentos do tipo *resort* tendem a funcionar cada vez mais como espécies de "ilhas", abastecendo-se em outras regiões e exercendo um efeito multiplicador bastante limitado sobre a economia local. Em alguns casos, observa-se que, uma vez cessados os efeitos diretos da

instalação do *resort*, os indiretos acabam sendo muito reduzidos e insuficientes para repercutir numa série de novos microempreendimentos (pousadas, restaurantes típicos), os quais costumam envolver mais os habitantes da comunidade e ter maiores impactos sobre a economia local.

Conforme ressalta Andrade (2000), ainda que o empreendimento do tipo *resort* possa ser visto pelo Poder Público como uma primeira etapa do desenvolvimento do turismo, em localidades menos estruturadas para essa atividade ele não tende, por si só, a proporcionar os desdobramentos geralmente ocasionados pela atividade turística. Um exemplo perceptível disso, levantado também pelo autor, é o *Club Med Itaparica*, que, em seus 21 anos de existência, integrou-se muito pouco à localidade onde está instalado.

## O turismo de eventos e sua reafirmação no Estado

O turismo de eventos (congressos, convenções, feiras, festas culturais) tem sido uma estratégia importante para amenizar os efeitos da sazonalidade da atividade turística no Estado e, assim, garantir taxas elevadas de ocupação da rede hoteleira nos meses de baixa estação. Conforme foi visto anteriormente, muitos hotéis têm buscando se preparar para esse segmento de mercado, investindo em instalações apropriadas. Além disso, segundos estudos, o turista de eventos é também atrativo porque costuma ter um poder aquisitivo mais elevado e tende a efetuar um gasto médio maior do que o turista de lazer durante seu período de permanência (BNDES,1998).

Nos anos 90, o turismo de eventos expandiu-se na Bahia, complementado não apenas por outras estruturas das redes hoteleiras privadas, descritas anteriormente, mas também pela construção de dois novos centros de convenções fora da capital, um em Ilhéus, em 1999, e outro, mais recentemente, em Porto Seguro, no ano de 2000. Os recursos com que ambos contaram não foram do âmbito do Prodetur I.

Em Salvador, uma das principais mudanças deu-se no Centro de Convenções da Bahia S. A. (CCB), que, construído em 1977, foi modernizado e reformado nos anos de 1993 e 2000, com a finalidade de abrigar a realização de feiras e eventos de maior porte. O CCB passou também por mudanças importantes no tocante a sua gestão, com a constituição do *Salvador Convention and Visitors Bureau*, no final de 1996.

Com o *Bureau*, composto pelos representantes de entidades e empresas do ramo turístico e de entretenimento, a Bahiatursa passou à iniciativa privada o trabalho de captação de eventos, mantendo-se, entretanto, na qualidade de uma das suas entidades mantenedoras. Após alguns problemas de indefinição do modelo de atuação do *Bureau* durante o ano de 1997, obrigando, inclusive, a uma intervenção da Bahiatursa no trabalho de captação de eventos, o grupo gestor vem passando por um processo de revitalização (Bahiatursa, 2001).

Segundo os dados da Bahiatursa para o desempenho do CCB, houve um crescimento quase contínuo no número de eventos captados pelo mesmo nos

anos 90, destacando-se aqueles de porte nacional e internacional. Em 1991 foram 22 os eventos (entre os de porte internacional, nacional ou regional) sediados pelo CCB, sendo que, desses, 10 (45%) foram nacionais e 1 internacional. No ano 2000 esses números quase dobraram, registrando-se 42 eventos: 27 (64%) nacionais e 7 internacionais.

## Turismo e meio ambiente

A ligação entre turismo e meio-ambiente justifica-se seja pelo fato de os atrativos naturais constituírem-se em uma, entre outras possíveis forças de atração do fluxo turístico para uma localidade, seja porque, no caso mais específico do turismo ecológico, esses atrativos representem a própria razão de ser da atividade turística. No tocante ao modelo de gestão ambiental essa distinção é importante, pois, vai exigir do setor público, assim como do setor privado, normas e regulamentos também diferenciados (mais rigorosos para o segundo caso) a fim de garantir uma exploração efetivamente sustentável da atividade turística no Estado.

Como grande parte dos atrativos turísticos está fortemente ligada à natureza, sendo essa uma vantagem competitiva a ser melhor explorada, a preocupação com a sustentabilidade da atividade turística na Bahia encontra-se também fortemente ligada à questão da sustentabilidade ambiental. Nos anos 90 observou-se uma ação maior do setor público nesse sentido, com a criação de diversas unidades de conservação da natureza em regiões turísticas, por iniciativas das três esferas de governo.

Para as áreas de potencial turístico, o principal modelo de gestão ambiental adotado, tanto no âmbito estadual como no municipal, tem sido o das Áreas de Proteção Ambiental (APAs). O modelo de proteção ambiental da APA preconiza mais a conservação (uso racional e sustentável dos recursos naturais) que a preservação (manter a natureza intocada pelo homem) dos espaços, numa tentativa de conciliar o desenvolvimento econômico com a preservação ambiental (CRA, 2001). A idéia é que, uma vez implantada uma APA numa localidade turística, essa passe a ter sua atividade de exploração comercial monitorada pelo Poder Público que a criou, adotando-se como medida concreta, nesse sentido, a elaboração de um plano de manejo para a região, a ser desenhado de acordo com as características ambientais do lugar. Segundo o CRA (2001), até junho de 2001 existiam 13 APAs estaduais com completo plano de manejo, seis em fase de elaboração e quatro em processo de diagnóstico.

Hoje existem 32 APAs na Bahia (que ocupam uma área de cerca de 4% do Estado), 23 das quais criadas por decretos estaduais e 9 por decretos municipais. Além disso, dessas 23 APAs estaduais, 21 foram criadas apenas nos anos 90, estando 18 delas localizadas nas zonas turísticas do Estado (Tabela 8, abaixo).

O rápido desenvolvimento da atividade turística em localidades de grande riqueza natural, com efetivo risco de degradação ambiental pela ocupação desordenada do solo para exploração dessa atividade econômica, acabou por

se constituir motivação significativa para a criação de áreas de conservação ambiental nos últimos anos. Esse caso é bem exemplificado pela criação da APA Litoral Norte, segunda maior do Estado, situada na zona turística da Costa dos Coqueiros, que compreende localidades turísticas de porte como a Praia do Forte e, mais recentemente, contando com o complexo hoteleiro do Sauípe. Com a implantação, em 1993, da Linha Verde e o crescimento, em seguida, do turismo, essa região da Costa dos Coqueiros teve o seu processo de ocupação intensificado, fazendo-se assim necessário um plano de manejo para resguardar os recursos ambientais e disciplinar a ocupação dessa faixa costeira. Esse plano de manejo só veio a se concretizar em 1995.

***TABELA 8***

***APAs estaduais criadas na década de 90 e sua distribuição conforme as zonas turísticas. Bahia***

| Zona Turística | Número de APAs criadas |
|---|---|
| Costa dos Coqueiros | 5 |
| Baía de Todos os Santos | 2 |
| Costa do Dendê | 3 |
| Costa do Cacau | 2 |
| Costa do Descobrimento | 3 |
| Costa das Baleias | 1 |
| Chapada Diamantina | 2 |
| Total | 18 |

*Fonte: disponível em www.cra.ba.gov.br . Acesso em: jan. 2002.*

O incremento da relação entre turismo e meio-ambiente nos últimos anos chegou a ocasionar a gestão conjunta das APAs estaduais de interesse turístico por parte do Centro de Recursos Ambientais (CRA) e pela Secretaria da Cultura e Turismo (SCT). Contudo, desde 1999 essa associação foi novamente desfeita e apenas o CRA tem respondido pelo gerenciamento dessas unidades ambientais.

O turismo ecológico é um outro segmento intimamente ligado à questão da sustentabilidade ambiental e que vem se desenvolvendo muito no Estado.[19] O principal pólo desse produto turístico na Bahia é a região da Chapada Diamantina, com suas grutas, trilhas, morros e rios, atraindo também praticantes do turismo de aventura. Ali encontram-se definidas as seguintes unidades de conservação ambiental: o Parque Nacional da Chapada Diamantina, administrado pelo Governo Federal; as APAs Marimbus-Iraquara e da Serra do Barbalho, ambas estaduais, e o Parque Municipal de Mucugê.

Outras zonas turísticas do Estado com grande potencial para o ecoturismo são a Costa das Baleias e a Costa do Cacau. Na primeira, tem-se o Parque Nacional Marinho dos Abrolhos, a APA estadual da Ponta da Baleia-Abrolhos; mais recentemente, a APA municipal da Costa Dourada em Mucuri. Na Costa do Cacau, foi criado em 1997 o Parque Estadual da Serra do Conduru, além das

APAs estaduais de Lagoa Encantada e de Itacaré-Serra Grande, ambas implantadas no início dos anos 90.

Vale ressaltar, contudo, que a criação por si só de unidades de conservação é um primeiro passo, mas não a única medida para garantir efetivamente uma gestão ambiental nos locais ecoturísticos ou de grandes atrações naturais. A sustentabilidade do turismo baseado nas belezas naturais depende de medidas mais severas e específicas de controle, inclusive de maior rigor nos requisitos ambientais dos empreendimentos instalados nesses locais, de maciços programas de educação ambiental envolvendo a comunidade e, até mesmo, em alguns casos, de algum tipo de controle do fluxo turístico à determinados atrativos naturais mais vulneráveis. A implementação de medidas de preservação ambiental no âmbito do desenvolvimento turístico é um processo que apenas se iniciou com os anos 90.

## Turismo e inserção das comunidades locais

Mesmo com o crescimento da atividade turística no Estado nos anos 90, mais recentemente é que se tem atentado para a necessidade de ampliação de ações públicas para a democratização de seus benefícios econômicos, o que significa a incorporação da população local ao processo de desenvolvimento da região turística. Esse tem sido um desafio para o desenvolvimento socialmente sustentável do turismo no Estado, havendo uma maior ênfase nesse aspecto no âmbito das diretrizes atuais de negociação para o Prodetur II, o qual tem como uma de suas exigências a elaboração de planos municipais de desenvolvimento turístico por parte dos municípios receptores dos investimentos.[20]

O turismo, ao trazer mudanças econômicas na localidade em que se realiza, implica também transformações de âmbito social, nem sempre positivas (violência, aumento do custo de vida, choques culturais, ambientais etc.), as quais passam a exigir do setor público local a oferta de outros serviços públicos para contrabalançá-las. Esse fato, por si só, justifica uma atenção maior dos formuladores de políticas públicas no sentido de prever, juntamente com as propostas de atração de investimento, medidas que busquem minimizar os efeitos negativos gerados pela atividade turística na sociedade local, como, por exemplo, promoção de capacitação técnica às prefeituras envolvidas, com a finalidade de garantir uma gestão mais organizada e um planejamento próprio do desenvolvimento do turismo.

Um segundo aspecto da relação turismo e desenvolvimento local diz respeito à promoção do acesso das comunidades às possibilidades econômicas abertas pelos novos empreendimentos turísticos. Isso inclui tanto alguma profissionalização dos agentes de negócios locais, a fim de que possam também prosperar com o incremento da demanda e suas novas exigências, como ações que facilitem o emprego da mão-de-obra da própria comunidade. Fator limitante para essas realizações continua a ser o baixo grau de escolaridade da população local, que exige programas bem direcionados de qualificação da força de trabalho, sendo, muitas vezes, necessárias medidas educacionais mais amplas e com efeitos de médio e longo prazo.

No tocante a uma maior profissionalização da mão-de-obra para o turismo cumpre destacar o trabalho do Instituto de Hospitalidade (IH), o qual tem como atividade preponderante avaliar e atribuir certificados (normas de ocupações e normas de competências) aos profissionais de diversas ocupações ligadas ao turismo, realizando uma espécie de ISO9000 do setor de turismo. Apenas mais recentemente o IH tem buscado expandir suas ações e desenvolver projetos que levem em consideração uma maior preocupação com a inserção das comunidades locais com os ganhos econômicos do turismo no Estado.

Pesquisa recente da Secretaria de Cultura e Turismo do Estado para a Costa do Descobrimento (Mendonça Jr. et al, 2000), segundo destino turístico do Estado, ilustra muito bem muitas as questões expostas acima. Segundo essa pesquisa, em 1999, cerca de 17,8% da população da Costa do Descobrimento era composta por pessoas não- alfabetizadas. Essa mesma população, quando perguntada sobre os problemas gerados pelo turismo na região, apontou a maior incidência de agressões ao meio ambiente (18,8%) e a marginalização e violência (10,2%), como principais impactos negativos. Ou seja, áreas onde a atuação do Poder Público é fundamental.

Dada a baixa escolaridade da população local, uma outra constatação do estudo foi a de que as oportunidades de negócios que vêm se abrindo na Costa do Descobrimento por conta do turismo têm sido mais bem aproveitadas por empresários que vêm de fora da Bahia. Cerca de 50% dos empresários entrevistados alegaram ter procedência de outros estados. Essas informações atestam uma dificuldade de inserção econômica da população local na atividade turística em expansão (Mendonça, Jr. et al., 2000).

As iniciativas do Poder Público estadual na busca de uma articulação mais efetiva entre turismo e desenvolvimento social foram incipientes nos anos 90. A mais significativa dentro dessa visão deu-se dentro do próprio Prodetur, sob a denominação de "Ações para o Desenvolvimento Institucional". A experiência mencionada foi aquela desenvolvida pelo governo estadual na Costa do Descobrimento entre 1996/1998, como resposta às reivindicações da comunidade quanto a maiores informações sobre as ações do Prodetur na região (Sant'Ana et al., 2001).

Nessa experiência, estimulou-se primeiramente o surgimento de um núcleo de gestão participativa na região, em caráter preliminar e ainda muito apoiado na liderança do setor público estadual. Um ano e meio depois, deu-se a instalação de um órgão mais definitivo de representação colegiada, o Conselho Regional de Turismo da Costa do Descobrimento (CRT-CD), quando então o governo passou a ser apenas mais um membro do mesmo. Como frutos do CRT podem-se citar a elaboração compartilhada do Plano Estratégico do Turismo para a região da Costa do Descobrimento e o Calendário Oficial de Eventos da Costa do Descobrimento para 1998.

Mesmo com esses resultados, aparentemente positivos, a experiência do Conselho Regional do Turismo também permitiu constatar muitas das dificuldades quase sempre presentes na construção de um processo de gestão participativa. Ainda de acordo com Sant'Anna et al.(2001), entre os principais

desafios encontrados ao longo do processo poder-se-iam destacar a ainda frágil participação da sociedade civil (pela própria ausência de uma cultura política participativa e dificuldades de acesso a informações), a falta de confiança entre as pessoas (o que gera desengajamento), e a percepção da gestão participativa pela sociedade civil, como uma ameaça aos governos locais, acrescidas da falta de articulação das ações das várias entidades presentes na região, tanto públicas como privadas.

No mesmo estudo de Sant'Ana et al. (2001), também identificam-se como duas questões relevantes na implantação de uma gestão participativa efetiva para o desenvolvimento do turismo: o reconhecimento dos problemas socioeconômicos da comunidade — fator de dificuldade para as ações de sustentabilidade ambiental e social dos programas de governo — e a reduzida consciência dos empresários sobre a importância de desenvolver projetos de baixo impacto sobre o meio ambiente.

Ainda no mesmo trabalho, conclui-se pela importância do reconhecimento e contribuição financeira dos Conselhos de Turismo por parte dos governos locais, a fim de viabilizar uma estrutura mínima para o seu funcionamento e institucionalização. Uma última constatação relevante de Sant'Anna (2001) é a de que os processos participativos demandam muito tempo para amadurecer e se consolidar, exigindo por isso uma atuação contínua.

No final da década (1999), o Governo Federal lançou o Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT), tendo como objetivos a criação de Conselhos e Fundos Municipais de Turismo. Esses conselhos devem funcionar como instrumentos para a operacionalização dos Planos Municipais de Desenvolvimento Sustentável do Turismo, a serem elaborados e geridos de forma participativa pelas próprias comunidades das localidades turísticas. No Estado da Bahia, o PNMT ainda se encontra em fase inicial de implantação.

## Turismo, cultura e entretenimento: as novas perspectivas para o desenvolvimento do turismo no Estado

A cultura tem sido cada vez mais pensada como um fator diferencial para a atividade turística no Estado. O entendimento é de que as belezas naturais precisam estar aliadas às particularidades culturais para criar uma diferenciação do produto turístico baiano capaz de garantir a opção do turista nacional e estrangeiro pela Bahia. Dessa forma, a cultura vem sendo posta como eixo central (aliada a atividades de lazer, esportes etc.) de uma estratégia de fortalecimento do turismo, haja vista que é justamente no período do carnaval, uma particularidade da cultura do Estado, que a cidade recebe o maior volume de turistas. Para se ter uma idéia dessa forte relação turismo-cultura no carnaval, para o período da festa em 2000, segundo informações da Empresa de Turismo de Salvador (Emtursa), registraram-se em Salvador um fluxo de 800 mil turistas e uma taxa de ocupação nos hotéis de 98%.

Se a cultura é fator capaz de tornar o produto turístico diferenciado, é sobretudo a maior intensificação e articulação desse relacionamento que vem sendo incluída no plano de ação para agregar maior valor à atividade turística

desenvolvida no Estado, isto é, para fazer com que os turistas aumentem seus gastos durante sua permanência, o que, consequentemente, dinamizará os resultados econômicos do turismo na Bahia. Essa é a base da proposta de construção de um *Cluster* de Entretenimento no Estado da Bahia, que nasce com a meta de transformar este Estado no primeiro pólo de entretenimento do Brasil no ano de 2010.

Como se viu, o incremento do turismo na Bahia, verificado na última década, deu-se mais em termos quantitativos do que qualitativos, ou seja, por um incremento do fluxo de visitantes, que não foi acompanhado, na mesma medida, pelo incremento das receitas turísticas. A avaliação feita é de que a ausência de diferenciação do produto turístico na Bahia teria levado o desenvolvimento dessa atividade a entrar em um círculo vicioso, em que a pouca diferenciação do produto turístico acaba por acarretar uma competição no meio empresarial baseada, quase exclusivamente, na busca dos preços baixos, o que, por sua vez, repercute em salário pagos também baixos, com conseqüências negativas sobre a qualidade dos serviços prestados e a atração de turistas de maior poder aquisitivo. Um exemplo paradigmático, recorrentemente apontado para essa situação no Estado, seria o caso do modelo de turismo praticado em Porto Seguro.

O desafio para a política baiana de turismo é a transformação de uma prática essencialmente de massa, apoiada numa competição de preços, para uma outra baseada em maior sofisticação (atividades culturais, gastronômicas, lazer náutico) e diferenciação de produtos e serviços, capaz de atrair um turista de maior poder aquisitivo.

Com base nesse diagnóstico é que se optou pela constituição de um *Cluster* de Entretenimento na Bahia, ou seja, pela formação de um aglomerado econômico articulado, envolvendo organizações do setor público, privado e sociedade civil, e focado ou permeado pelo turismo, o lazer e a cultura. Analogamente a qualquer atividade industrial, com o *Cluster* de Entretenimento tem-se pensado a atividade turística como parte integrante de uma cadeia (ou rede) produtiva, formada também pelas atividades correlatas de lazer (esportes) e cultura (gastronomia, música, exposições etc.).[21]

O papel da atuação estatal dentro do *Cluster* também é redefinido, voltando-se para a articulação dos agentes privados envolvidos com as atividades de turismo, cultura e lazer, esses sim, vistos como principais responsáveis pela melhoria dos atrativos e serviços que devem estar cada vez mais integrados. O projeto vai contra o que se considera uma relação "paternalista" entre setor público e setor privado na qual, argumenta-se, sempre tem cabido ao primeiro arcar com todos os custos da promoção turística do Estado e de seus eventos culturais, limitando-se a atuação do empresariado a algum retorno com base na geração de empregos e receita de impostos.

A implementação da proposta prevê como etapas importantes a serem seguidas a criação de um Conselho de Entretenimento da Bahia, reunindo e organizando os agentes envolvidos com essas atividades, e a seleção de segmentos a serem valorizados dentro dessa nova linha de construção de um produto turístico

diferenciado, ou melhor, uma espécie de "marca Bahia" que esteja associada, por sua vez, a uma "experiência turística Bahia" singular.

Algumas ações de maior interação turismo-cultura-lazer já vêm se desenvolvendo na Bahia. Na década de 90, a difusão da música axé nacionalmente contribuiu para a popularização do carnaval baiano com significativos efeitos sobre a atividade turística. Têm também se ampliado as atrações oferecidas, como os festivais musicais (PercPan, Festival de Verão, Festival de Lençóis), as exposições de arte de grande público (como recentemente se deu com a apresentação das obras de Rodin) e os eventos esportivos (torneio de tênis no Complexo do Sauípe, regatas internacionais). Tais iniciativas dão-se ainda de forma muito pouco articulada — há hotéis que não divulgam a programação cultural, eventos concorrem entre si — atestando dessa forma a necessidade de construção de um calendário cultural unificado e que, inclusive, integre as zonas turísticas do Estado.

O modelo de desenvolvimento do turismo baiano com base na construção de um *Cluster* de Entretenimento, a despeito dos aspectos positivos que busca projetar, traz também a necessidade de amadurecimento de alguns pontos importantes. Primeiramente, o papel do setor público nesse processo. Ainda que se queira uma maior iniciativa e responsabilização por parte do setor privado, não se deve dispensar uma atuação reguladora por parte do Estado com o objetivo de alcançar metas além do lucro individual de curto prazo e de relevância para a sociedade como um todo. Ou seja, é necessário redefinir a atuação estatal e fortalecê-la em campos outros tais como, por exemplo, o zelo quanto ao cumprimento de práticas de conservação ambiental, relativas à ocupação do solo, ou, ainda, quanto ao aspecto do retorno social, sobretudo por parte dos grandes empreendimentos turísticos (com a condição, para liberação de financiamento, de um compromisso de contratação de determinado percentual de empregos gerados com mão-de-obra local).

Um outro ponto sobre o qual é preciso refletir-se melhor é o da valorização do efeito gasto sobre o efeito multiplicador, no incremento do impacto econômico do turismo no Estado. Agregar valor à atividade turística, no sentido de aumentar os gastos do visitante no Estado, não significa, necessariamente, gerar uma maior efeito multiplicador para a economia. Isso porque, o potencial do efeito multiplicador está ligado à circulação da renda dentro de um determinado espaço. Não basta atrair um turista de maior poder aquisitivo, é preciso que a renda gasta por este localmente seja também localmente utilizada, fazendo-se com que circule naquela região a maior parte do que foi trazido pelo visitante. Os gastos mais elevados por parte de um turista de maior poder aquisitivo acabam por não se reverter em um esperado aumento de renda local quando esse mesmo turista consome, essencialmente, produtos importados de outras regiões do País, esvaziando o efeito multiplicador. Seria necessária também uma preocupação com a possibilidade de democratizar os frutos da atividade turística, ou seja, com a formação de um mercado interno alavancado e interligado por esta na Bahia.

Embora, ao utilizar-se o termo entretenimento, também estejam-se incluindo atividades outras tais como as de lazer e esportivas, é a cultura que é tida, dentro no projeto do *Cluster*, como mais importante para a construção de um

produto turístico baiano diferenciado. Entretanto, não está ainda bastante clara a forma como essa integração vai se dar. A preocupação que se tem é de que a cultura entre nessa relação de maneira subordinada, de forma que acabe por surgir e predominar apenas uma espécie de "cultura para turista", bastante estereotipada, padronizada e sem "mercado" para a necessária renovação. A relação cultura e turismo também exige cuidados porque uma excessiva mercantilização da cultura pode levar, por incremento da demanda, a uma elevação nos preços dos produtos culturais (ponto realmente buscado pela proposta) que, por sua vez, acabem por dificultar ainda mais a democratização do acesso à cultura por parte dos segmentos da população de mais baixa renda. A participação do Estado financiando ou subsidiando as ações culturais, em programas tais como o Fazcultura ou o Pró-Cultura, do governo estadual, devem, portanto, ter essa preocupação em foco.

Com relação à construção do Conselho de Entretenimento no Estado, conforme visto anteriormente, quando se retratou o caso do Conselho de Turismo na Costa do Descobrimento, trata-se de um processo complexo e que leva tempo para adquirir uma dinâmica própria, pois inclui um processo educativo de mudança de mentalidade por parte dos atores envolvidos.

## CONCLUSÕES

O turismo cresceu muito no Estado da Bahia nos anos 90, tanto em termos de renda gerada como, mais ainda, em termos de fluxo de visitantes. Foi o turista nacional o principal responsável pelo incremento sistemático do número de visitas ao Estado, uma vez que a participação do turista estrangeiro acompanhou as flutuações cambiais do período, declinando nos anos de forte valorização do real (1995 a 1998) e voltando a crescer com a desvalorização do final da década

O desempenho da hotelaria na década também foi positivo, registrando-se um incremento da taxa de ocupação média dos hotéis classificados de Salvador e indícios de atenuação da sazonalidade, com possíveis incrementos da lucratividade do setor. O setor hoteleiro passou ainda por modificações significativas com a entrada de grandes redes da hotelaria nacional e internacional no Estado, quer através de empreendimentos novos (Fiesta, Transamérica), quer pela aquisição de outros já instalados (Quatro Rodas, Sol, Vitória Marina, Meridien). Um outro ponto importante foi a consolidação dos empreendimentos hoteleiros do tipo *Resort*, tendo-se como maior exemplo disso a implantação do Complexo de Sauípe no Estado.

Esse considerável crescimento dos empreendimentos hoteleiros do tipo *resort* no Estado, em face da sua reduzida integração com a comunidade local, têm posto em discussão a efetiva necessidade de medidas do setor público com a finalidade de tornar possível uma maior democratização dos ganhos econômicos e sociais da atividade turística para as populações das regiões. As experiências de gestão participativa do desenvolvimento turístico, pelo Estado, ainda se realizaram de forma muito incipiente nos anos 90, exceto pela criação do Conselho Regional de Turismo da Costa do Descobrimento (CRT-CD) nos anos 1996-98, o qual ainda enfrenta dificuldades.

Com relação ao emprego no turismo, mesmo enfrentando obstáculos para sua mensuração, estima-se que esse já represente cerca de 5% das ocupações do mercado de trabalho baiano, com peso maior ainda para os ocupados da Região Metropolitana de Salvador (RMS), onde calcula-se que 10% da mão-de-obra depende da atividade turística. As ocupações turísticas mostraram-se ainda mais precárias para a RMS (remuneração, escolaridade exigida, carteira assinada, jornada), comparativamente às ocupações turísticas do total do Estado. Fica clara também a heterogeneidade dessa atividade econômica, destacando-se o segmento de Empresas de Turismo, com qualificação e remunerações mais altas, e o segmento de Lazer e Entretenimento, com jornadas parciais e emprego de mão-de-obra mais jovem.

No âmbito dos investimentos públicos, o Prodetur-BA, reforçado pelo Prodetur-NE em 1995, respondeu pelo grande volume de obras para a promoção de infra-estrutura turística (aeroportos, rodovias, saneamento, recuperação de centros históricos etc.) nas sete zonas turísticas então definidas pelo Estado. Mesmo tendo como uma de suas diretrizes a desconcentração da atividade turística no Estado, as inversões financeiras do Prodetur-BA concentraram-se preponderantemente nas zonas turísticas mais visitadas — a Baía de Todos os Santos (Salvador) e a Costa do Descobrimento (Porto Seguro) — o mesmo tendo se sucedido com os investimentos privados.

O turismo de eventos (congressos, convenções, feiras, festas culturais), importante estratégia para amenizar os efeitos da sazonalidade da atividade turística no Estado, cresceu muito nos anos 90, com muitos hotéis voltando-se já para esse segmento de mercado. O Centro de Convenções de Salvador passou por uma revitalização, com obras em 1993 e 2000, e mudanças na forma de captação de eventos, com mais espaço para que atue a esfera privada, como se pode verificar pela criação do *Salvador Convention and Visitors Bureau*, no final de 1996. Porto Seguro e Ilhéus também ganharam centro de convenções próprios no final da década.

Como grande parte dos atrativos turísticos no Estado encontram-se fortemente ligados à natureza (praias, rios, morros etc.), a preocupação com a sustentabilidade ambiental da atividade turística ganhou maior atenção do setor público. Para as áreas de potencial turístico, o principal modelo de gestão ambiental adotado vem sendo o da criação de Áreas de Proteção Ambiental (APAs), no qual se busca aliar conservação com exploração econômica ordenada da atividade turística. Foram 18 as APAs criadas nos anos 90 em zonas turísticas na Bahia, e encontra-se ainda em processo de amadurecimento a forma de geri-las.

Finalmente, as perspectivas para o turismo no Estado apontam para a continuação de grande volume de investimentos públicos, através do Prodetur II, assim como de mudanças na estratégia de desenvolvimento turístico no Estado, com a implantação de um *Cluster* de Entretenimento. Partindo do diagnóstico de que o turismo baiano vem-se baseando no turismo de massa, focado em baixos preços, carecendo de uma maior diferenciação de seus produtos para assim atrair um turista de maior poder aquisitivo, a idéia do *Cluster* de Entretenimento é justamente modificar essa situação. É sobretudo a

cultura baiana que é vista como o fator capaz de, numa maior integração com as atividades turísticas, agregar mais valor e, consequentemente, ampliar o impacto econômico do turismo no Estado.

## NOTAS

[1] A Organização Mundial do Turismo é uma entidade integrante das Nações Unidas (ONU). Os dados aqui referidos são de 1991 a 1999.

[2] A metodologia atualmente empregada pela Bahiatursa para o cálculo da renda gerada pelo turismo no Estado consiste em duas etapas. A primeira é a captação dos dados de receita através de um levantamento de campo. Numa segunda etapa, aplicam-se a esses resultados os multiplicadores adotados por instituições que pesquisam a atividade turística no País, tais como a Fundação Instituto de Pesquisa Econômica (para o turismo interno) e a EMBRATUR (para o turismo internacional), a fim de se chegar ao total de renda gerada pelo turismo. Vale lembrar que, apesar dos progressos na área, a quantificação do peso da atividade turística na produção econômica tem-se mostrado ainda como um desafio para aqueles que buscam produzir estatísticas sobre este setor.

[3] Buscando contornar essas dificuldades a Bahiatursa vem desenvolvendo e aprimorando formas de estimação do quantitativo de turistas que visitam o Estado por meio de outras pesquisas, tais como a "Pesquisa de Turismo Receptivo", em que se estimam os turistas da rede extra-hoteleira em vários municípios do Estado, e a "Pesquisa de Atualização dos Meios de Hospedagem de Salvador", em que se estima o número de turistas da rede hoteleira não-classificada.

[4] O qual inclui também pessoas que se hospedam em pousadas, albergues, casa de familiares ou, ainda, alugam imóveis para temporada.

[5] Pesquisa de Atualização da Oferta de Meios de Hospedagem (MH).

6 Criado em dezembro de 1997, o Instituto de Hospitalidade (IH) é uma entidade do terceiro setor formada pela parceira entre 32 instituições, entre as quais a Fundação Odebrecht e a Fundação Banco do Brasil. Apresenta como missão promover a educação e a cultura da hospitalidade, visando ao aprimoramento do setor de turismo (Ver: www.hospitalidade.org.br).

[7] Mesmo assim, o próprio IH reconhece possíveis fragilidades dessa metodologia, argumentando: "Nem sempre a definição do que é uma atividade voltada para o turismo é uma tarefa fácil. No caso de hotéis e pousadas, agências de viagem e empresas de turismo, não resta dúvida de que se dirigem basicamente para o turismo. Bares e restaurantes, entretenimento, lazer e transportes possuem abrangência mais ampla. Contudo, sua importância para o turismo é clara, justificando sua inclusão no presente estudo." (IH, 2001, p.14).

[8] Infelizmente não se encontram ainda disponíveis estudos sobre a questão da sazonalidade das ocupações, ponto fundamental quando se trata de tentar mensurar melhor a qualidade do emprego gerado pela atividade turística.

[9] Um elevado número de pequenas pousadas, apoiadas em trabalho familiar, constitui-se em uma das explicações possíveis para as jornadas mais elevadas nesse segmento turístico.

[10] Pesquisa de Turismo Receptivo (Bahiatursa,).

[11] A partir de 1976 a Emtur contou com a parceria da Embratur no desenvolvimento de suas funções.

[12] Integravam o programa "Caminhos da Bahia" os municípios de Cipó, Cachoeira, Caldas do Jorro, Ibotirama, Ilhéus, Itaparica, Jacobina, Juazeiro, Lençóis, Paulo Afonso, Porto Seguro e Valença.

[13] Os CTIs eram identificados como áreas que possuíssem, concentradas em um mesmo local, qualidades de grande poder atrativo da demanda turística, tais como: cultura diferenciada, ambientes ecologicamente preservados, locais de praia e sol, facilidade de acesso pela proximidade a aeroportos e rodovias.

[14] O Prodetur-NE enfrentou algumas dificuldades financeiras nas contrapartidas dos governos subanacionais em 1996 e, por conta disso, desde então passou a contar com a participação do BNDES na oferta de financiamento para as contrapartidas dos estados e municípios.

[15] A Chapada Diamantina (com a inclusão dos municípios por onde passa o chamado circuito da Chapada do Norte: Morro do Chapéu, Jacobina, Miguel Calmon, Piritiba, Wagner, Bonito, Ourolândia, Campo Formoso e Utinga), a Baía de Todos os Santos (com a inclusão do município de Nazaré) e a Costa do Cacau (com a inclusão do município de Santa Luzia).

[16] Zona do São Francisco: municípios de Paulo Afonso, Glória, Abaré, Rodelas, Santa Brígida, Juazeiro, Sobradinho, Casa Nova Curaçá e Remanso. Caminhos do Oeste: municípios de Barreiras, São Desidério, São Félix do Coribe, Santa Maria da Vitória, Bom Jesus da Lapa. Vale do Jiquiriçá: municípios de Laje, Mutuípe, Jiquiriçá, Ubaíra, Cravolândia e Santa Inês.

[17] Controlada pela Chieko Aoki Management Company, contando, também, em sua estrutura societária, com a participação (20%) da Fundação dos Economiários Federais – FUNCEF (BNDES, 2000b).

[18] O primeiro empreendimento do grupo Transamérica na Bahia foi o Hotel *Resort* Comandatuba, em operação desde 1989.

[19] Para se ter uma idéia do potencial desse segmento turístico, a OMT calcula que 10% das pessoas que viajam pelo mundo são ecoturistas.

[20] Segundo informações da SCT-SUDETUR, a capacitação e a educação para o turismo deverão ser um dos pilares fundamentais da estratégia de desenvolvimento do turismo no âmbito do Prodetur II, e serão atribuições de um Programa de Educação para o Turismo, que incluiria a constituição de um Fórum de Estudos Avançados para o Turismo (FEAT), resultante da articulação entre Governo do Estado, empresariado e entidades prestadoras de serviço em educação para o turismo.

[21] Para uma melhor definição de *cluster* ver PORTER, M. E, 1998.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS


ALBAN, Marcus; et al. Debatendo as perspectivas do turismo baiano. *Bahia Análise & Dados*. Salvador, v.11, n.2, p. 13-19, dez. 2001.

ALMEIDA, Vânia. Instituto de Hospitalidade: certificação da qualidade profissional para o setor de turismo. *Bahia Análise & Dados*. Salvador, v.11, n.2, p. 101-104, dez. 2001.

ANDRADE, Carlos Magno. Investimentos em turismo**.** In: *Tendências da economia baiana*. Salvador: SEPLANTEC, 2000. p. 199-220. (Série estudos estratégicos).

BNDES. *Parques temáticos – novo impulso na indústria turística brasileira*. [Rio de Janeiro]: BNDES, jun. 1998.

_____. *Infra-estrutura e seus reflexos no turismo*. [Rio de Janeiro]: BNDES, jun.1999.

_____. *Panorama descritivo das maiores cadeias hoteleiras internacionais*. [Rio de Janeiro]: BNDES, ago. 2000 a.

_____. *Panorama descritivo sobre algumas das maiores cadeias hoteleiras brasileiras*. [Rio de Janeiro]: BNDES, maio 2000 b.

_____. *Turismo ecológico*: uma atividade sustentável. [Rio de Janeiro]: BNDES, mar. 2000 c.

BNDES. *Os principais pólos de ecoturismo no Brasil*. [Rio de Janeiro]: BNDES, mar. 2000 d.

_____ *Panorama descritivo sobre os hotéis independentes no Brasil*. [Rio de Janeiro]: BNDES, ago. 2000 e.

_____ *As potencialidades turísticas do Estado da Bahia*. [Rio de Janeiro]: BNDES, jun. 2001.

BURGOS, Fred. Turismo baiano traça estratégias para ampliar fluxo e receita. *Bahia Análise & Dados*. Salvador, v.11, n.2, p. 29-40, dez. 2001.

CUNHA, Conceição. O recurso natural como produto turístico. *Bahia Análise & Dados*. Salvador, v.11, n.2, p. 112-117, dez. 2001.

DANTAS, Marcelo. Competitividade internacional em turismo: a identidade cultural contra o mito da qualidade dos serviços. *Bahia Análise & Dados*. Salvador, v.11, n.2, p. 162-168, dez. 2001.

EMPRESA DE TURISMO DA BAHIA. *O desempenho do turismo baiano - 1991/2000* (versão síntese). Indicadores Básicos do Turismo Baiano. Salvador: Bahiatursa, jun. 2001. (Informativo Gerencial).

GAUDENZI, Paulo. Evolução da economia do turismo na Bahia**.** In: *Reflexões de Economistas Baianos*. Salvador: CORECON, 2001. p.78-110._____. *Turismo no Século XXI*: cluster de dntretenimento. Abril de 2001b.

GOTTSCHALL, Carlota. O turismo como atividade promotora de desenvolvimento regional. *Bahia Análise & Dados*. Salvador, v.11, n.2, p. 105-111, dez. 2001.

INFORMATIVO DE AÇÃO AMBIENTAL. Salvador: CRA, jun. 2001.

INSTITUTO DA HOSPITALIDADE. *Perfil dos profissionais no mercado de trabalho do setor de turismo no Brasil*: pesquisa. Salvador: Instituto de Hospitalidade, 2001.

LOIOLA, Elizabeth. Turismo e desenvolvimento. *Bahia Análise & Dados*. Salvador, v.11, n.2, p. 56-80, dez. 2001.

MENDONÇA JÚNIOR, Érico; et al. *Turismo e desenvolvimento sócio-econômico*: o caso da Costa do Descobrimento. Salvador: Secretaria de Cultura e Turismo, 2000. (Coleção Turismo).

PORTER, M. E. *Clusters and the new economics of competition*. Havard Business Review , Nov-Dec, 1998, p.77-90.

QUEIROZ, Lúcia. A evolução do sistema institucional público do turismo baiano. *Bahia Análise & Dados*. Salvador, v.11, n.2, p. 20-28, dez. 2001.

RAMOS, Ricardo; FREUNDT, Bernd. Pólo de entretenimento na Bahia: uma proposta em debate. *Bahia Análise & Dados*. Salvador, v.11, n.2, p. 8-12, dez. 2001.

SANT'ANNA, Dalva; et al. *Gestão participativa para um turismo sustentável*: o caso da Costa do Descobrimento. Salvador: Secretaria da Cultura e Turismo, 2001. (Coleção Turismo)

SILVA, Jorge Antônio. Nova dinâmica espacial da cultura e do turismo na Bahia – planejamento segundo os conceitos e práticas de *cluster* econômico. *Bahia Análise & Dados*. Salvador, v.11, n.2, p. 41-54, dez. 2001.

SPINOLA, Carolina. O Prodetur e a descentralização do turismo baiano**.** *Revista de Desenvolvimento Econômico*. Salvador, v. 3, p.35-46, jan. 2000.

# MERCADO ESTADUAL DE ENERGIA ELÉTRICA: UMA RADIOGRAFIA DE DUAS DÉCADAS 1980 - 2000

*ALDO DE FREITAS PINHEIRO**

O presente trabalho, longe de qualquer pretensão analítica mais aprofundada, caracteriza-se, antes de tudo, por um esforço de sistematização, de integração de informações e dados estatísticos relacionados ao setor elétrico estadual.

A série histórica considerada cobre essencialmente o período 1980 - 2000, com levantamentos e considerações direcionadas ao conhecimento da estrutura de oferta e consumo de energia elétrica.

As informações estatísticas são apresentadas com o seu nível máximo de desagregação, distinguindo-se as fontes de geração hidráulica e térmica, a capacidade por operador, a capacidade geradora disponível e a produção. Os dados relativos ao consumo são consolidados por setores socioeconômicos.

O trabalho contempla ainda, nas suas considerações finais, uma rápida abordagem sobre as perspectivas futuras da capacidade geradora do Estado e a descrição da metodologia utilizada para a apropriação dos dados da potência instalada e geração de energia elétrica.

## ASPECTOS GERAIS DO MERCADO ESTADUAL DE ENERGIA ELÉTRICA

O Estado da Bahia possui uma área de 567.295 km$^2$, representando 6,6% da área territorial brasileira. A população do Estado é de 12.993.011 habitantes, o que representa 7,6% da população brasileira, e encontra-se distribuída em 417 municípios, perfazendo cerca de 2.435.184 unidades consumidoras, com um consumo médio de 114 kWh/mês.

O mercado estadual de energia elétrica apresentou, no período 1990 - 2000, um crescimento médio anual de 3,6%, atingindo 16.774 GWh em 2000.

O atendimento ao mercado de energia elétrica da Bahia é realizado através de três concessionárias, CHESF, COELBA e SULGIPE, da permissionária COPENE, que atua no Pólo Petroquímico de Camaçari, e de alguns Autoprodutores.

* Aldo de Freitas Pinheiro é engenheiro da Coordenação de Desenvolvimento Energético (CODEN) da Superintendência de Energia e Comunicações da Secretaria de Infra-Estrutura.

*QUADRO 1*

***Caracterização do mercado de energia elétrica. Bahia - 2000***

| Indicadores gerais | 2000 |
|---|---|
| Consumo Total (GWh) | 16.774 |
| Número Total de Consumidores | 2.791.350 |
| Participação no Mercado Regional (%) | 33 |
| Participação no Mercado Nacional (%) | 6 |

*Fonte: COELBA,CHESF, COPENE*

*TABELA 1*

***Consumo de energia elétrica e número de consumidores por setores e empresas. Bahia - 2000***

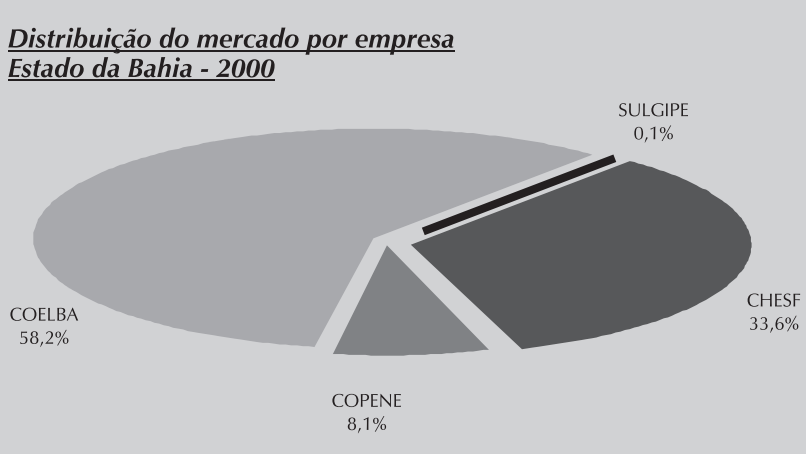
| Setor | | Empresas | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | COELBA | CHESF | COPENE | SULGIPE | Total |
| Residencial | Consumo (GWh) (GWh) | 3.340 | - | - | 6 | 3.346 |
| | Nº Consumidores | 2.435.184 | - | - | 6.958 | 2.442.142 |
| Industrial | Consumo (GWh) (GWh) | 2.330 | 5.641 | 1.350 | 4 | 9.325 |
| | Nº Consumidores | 15.129 | 10 | 27 | 53 | 15.219 |
| Comercial | Consumo (GWh) (GWh) | 1.976 | - | - | 2 | 1.978 |
| | NºConsumidores | 217.642 | - | - | 597 | 218.239 |
| Rural | Consumo (GWh) (GWh) | 599 | - | - | 1 | 600 |
| | Nº Consumidores | 70.631 | - | - | 87 | 70.718 |
| Outros | Consumo (GWh) (GWh) | 1.522 | - | - | 3 | 1.525 |
| | NºConsumidores | 44.929 | - | - | 103 | 45.032 |
| Total | Consumo (GWh) (GWh) | 9.767 | 5.641 | 1.350 | 16 | 16.774 |
| | Nº Consumidores | 2.783.515 | 10 | 27 | 7.798 | 2.791.350 |

*Fonte: COELBA, CHESF, COPENE e SULGIPE*
*Obs: Outros - Iluminação Pública, Poder Público, Serviço Público.*

A COELBA, privatizada em agosto de 1997, detém a concessão para distribuição de energia em 415 dos 417 municípios do Estado. Os dois municípios restantes (Jandaíra e Rio Real) são atendidos pela SULGIPE, que também é privada. A CHESF realiza o atendimento da maioria dos consumidores industriais em 230 KV, enquanto a COPENE, que também é consumidora da CHESF, distribui energia para 27 empresas do Pólo Petroquímico.

A COELBA, com 99,7% dos consumidores do Estado, detém apenas 58,2% do seu mercado. A CHESF, atendendo a 10 consumidores, e a COPENE, com outros 27 consumidores, respondem por 33,6% e 8,1%, respectivamente, do mercado da Bahia. A SULGIPE, tem participação pouco significativa, cerca de 0,1%.

*GRÁFICO 1*




*Fonte: COELBA, CHESF, COPENE E SULGIPE*

PERFIL DA OFERTA DE ENERGIA ELÉTRICA NA BAHIA

A oferta de energia elétrica do Estado da Bahia é realizada pela supridora regional CHESF, pelas concessionárias COELBA e SULGIPE, pela permissionária COPENE, que também é autoprodutora de energia, além de por outros Autoprodutores (situados principalmente no setor industrial).

## Capacidade geradora instalada

A capacidade geradora total, instalada em território baiano, atingiu 7.303,5 MW, em 2000, sendo 6.622,4 MW (90,7%) de origem hidráulica e 681,1 MW (9,3%) de origem térmica.

A capacidade geradora hidráulica, existente no Estado, é operada em sua quase totalidade pela CHESF, responsável, em 2000, por 99,5% desta. A capacidade geradora da empresa registrou um acréscimo de 1.500 MW, no final da década de 80, resultante da entrada em operação da UHE de Itaparica (Luiz Gonzaga), em 1988.

A capacidade de origem hidráulica operada pela COELBA, de 18 MW, equivalente a 0,3% da capacidade hidráulica estadual, em 2000, apresentou um aumento de 10 MW na última década, com a entrada em funcionamento da PCH de Alto Fêmeas em 1992.

A capacidade de origem hidráulica restante, operada por Autoprodutores particulares no Estado, apresentou, em 2000, um valor de 15,4 MW, significando 0,2% da potência hidráulica total.

A capacidade geradora estadual de origem térmica, em 2000, estava distribuída pela CHESF com 290 MW (42,6%); COPENE com 250,4 MW (36,8%); COELBA com 1,5 MW (0,3%) e Autoprodutores com 139,2 MW (20,4%).

*TABELA 2*

***Capacidade geradora instalada por usina. Bahia - 1999***

| Usinas | | Operador | Capacidade |
|---|---|---|---|
| Asia | PCH | Autoproduto | 3,0 |
| Alto Fêmeas | PCH | COELBA | 10,0 |
| Pancada Grande | PCH | Autoproduto | 2,9 |
| Pedra | PCH | CHESF | 23,0 |
| Piloto | PCH | CHESF | 2,0 |
| Presidente Goulart | PCH | COELBA | 8,0 |
| Rieger | PCH | Autoproduto | 5,5 |
| Santa Cruz | PCH | Autoproduto | 4,0 |
| Funil | UHE | CHESF | 30,0 |
| Paulo Afonso (I,II,III,IV) | UHE | CHESF | 3.984,0 |
| Sobradinho | UHE | CHESF | 1.050,0 |
| Itaparica | UHE | CHESF | 1.500,0 |
| Subtotal Hidrelétrica (1) | 6.622,4 | | |
| Camaçari | UTE | CHESF | 290,0 |
| Ilha Grande (Camamu) | UTE | COELBA | 1,5 |
| Bacell | UTE | Autoproduto | 13,6 |
| Bahia Sul | UTE | Autoproduto | 92,0 |
| COPENE | UTE | COPENE | 250,4 |
| Faz. Cabeceirinha | UTE | Autoproduto | 1,0 |
| Porto Seguro | UTE | Autoproduto | 6,0 |
| Ref. Landulpho Alves | UTE | Autoproduto | 26,6 |
| Subtotal termelétrica (2) | | 7.303,5 | 681,1 |
| Total geral (1+2) | | | |

*Fonte: Superintendência de Fiscalização dos Serviços de Geração - SFG/ANEEL*

*TABELA 3*

***Capacidade geradora instalada por pmpresa. Estado da Bahia - 2000***

| Empresa | Capacidade instalada (mw) | | | Participação Total ( % ) |
|---|---|---|---|---|
| | Hidráulica | Térmica | Total | |
| CHESF* | 6.589,0 (99,5%) | 290,0 (42,6%) | 6879,0 | 94,2 |
| COELBA | 18,0 (0,3%) | 1,5 (0,2%) | 19,5 | 0,3 |
| COPENE | - | 250,4 (36,8%) | 250,4 | 3,4 |
| Autoprodutores | 15,4 (0,2%) | 139,2 (20,4%) | 154,6 | 2,1 |
| Total | 6.622,4 (100,0%) | 681,1 (100,0%) | 7.303,5 | 100,0 |

*Fonte: Superintendência de Fiscalização dos Serviços de Geração - SFG/ANEEL*
**CHESF: para a determinação do valor da capacidade geradora da CHESF instalada no Estado foram computados os valores da potência instalada das UHEs de Sobradinho, Itaparica, Paulo Afonso (I, II, III, IV), Pedra, Funil e da UTE de Camaçari.*

## Geração de energia elétrica

A geração de energia elétrica no Estado é feita preponderantemente pela CHESF, sendo complementada pela geração da COPENE e de outros Autoprodutores e por uma pequena geração da COELBA.

***TABELA 4***

***Geração de energia elétrica por empresa. Bahia - 2000***

| Empresa | Geração (GWh) | | |
|---|---|---|---|
| | Hidroelétrica | Termoelétrica | Total |
| CHESF* | 27.296 (99,5%) | 58 (3,1%) | 27.354 (93,4%) |
| COELBA | 134 (0,5%) | 1 (0,1%) | 135 (0,5%) |
| COPENE | - | 1.799 (96,8%) | 1.799 (6,1%) |
| Autoprodutores | ND | ND | ND |
| TOTAL | 27.430 100% | 1.858 100% | 29.288 (100,0%) |

*Fonte: COELBA, CHESF e COPENE*
*Obs: N.D. - Dado não-disponível*
**CHESF: para a produção de energia elétrica da CHESF no Estado foram computados os valores de geração das UHEs de Sobradinho, Itaparica, Paulo Afonso (I, II, III, IV), Pedra, Funil e da UTE de Camaçari.*

Da geração total em 2000, 27.430 GWh foram de origem hidráulica, equivalentes a 93,7%. A geração de origem térmica foi de 1.858 GWh, correspondendo a 6,3% do total produzido.

A geração por empresa, em 2000, esteve assim distribuída: CHESF com 27.354 GWh (93,4%); COELBA com 135 GWh (0,5%); COPENE com 1.799 GWh (6,1%).

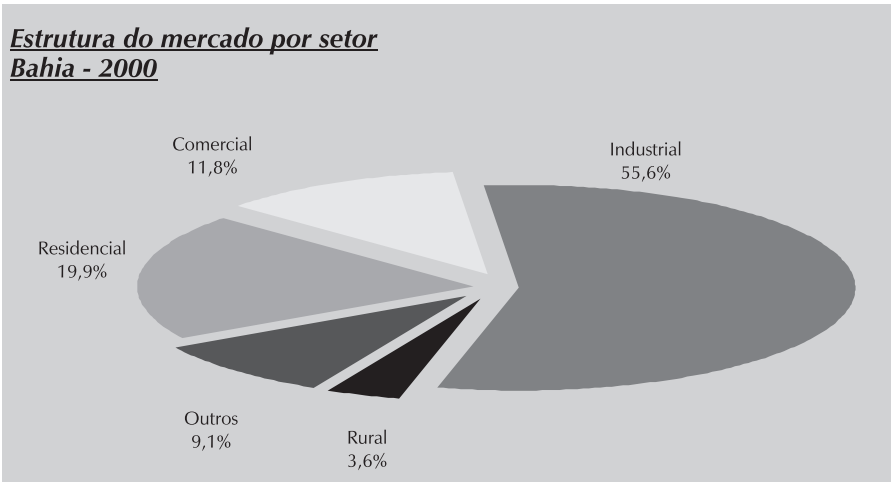
Deve-se ressaltar que a indisponibilidade de dados para os Autoprodutores prejudicou sobremaneira uma análise completa e mais consistente do panorama para o ano 2000.

## PERFIL DO CONSUMO DE ENERGIA ELÉTRICA NA BAHIA

De acordo com a Tabela 1, o consumo final de energia elétrica no Estado, em 2000, foi de 16.774 GWh. A sua estrutura, desagregada por setores, é mostrada no gráfico 2.

Conforme pode ser observado, fica claramente refletido o papel preponderante dos setores industrial e residencial na estrutura de consumo estadual — cerca de 76% do consumo total.

*GRÁFICO 2*




*Fonte: COELBA, CHESF e COPENE*

## Mercado CHESF

As empresas industriais que compõem o mercado da CHESF recebem a energia elétrica em tensão de 230 kV e são, em sua maioria, eletrointensivas.

*QUADRO 2*

*Mercado da CHESF. Bahia*

| Ramos industriais | Empresas |
|---|---|
| Extração de minerais | Mineração Caraíba |
| Metalurgia | FERBASA, SIBRA, ALUNORDESTE USIBA, Caraíba Metais |
| Química | Dow Química, CQR, COPENE |
| Alimentos e bebidas | Primo Schincariol |

*Fonte: CHESF*

## Mercado COPENE

As empresas industriais, do ramo químico e petroquímico, que compõem o mercado da COPENE se situam no Complexo Básico do Pólo Petroquímico de Camaçari.

*QUADRO 3*

*Mercado da COPENE. Bahia*

| Ramo industrial | Empresas |
|---|---|
| Químico / petroquímico | ACRINOR, BASF, CIQUINE, COBAFI, COPENOR, CPC, DETEN, ENCA, ESTIRENO, QUÍMICA DA BAHIA, SAWM, SULFAB, CELBRAS, MELANOR, METANOR, NITROCARBONO, NITROCLOR, NITROFÉRTIL, OXITENO, POLIALDEN, POLIPROPILENO, POLITENO, PRONOR, POLIBRASIL, POLIOLEFINAS, QUIMTEX, Outras |

*Fonte: COPENE*

## Mercado COELBA

A seguir é apresentada a evolução do perfil de consumo dos setores do mercado da COELBA, para o período 1997 - 2000.

*TABELA 5*

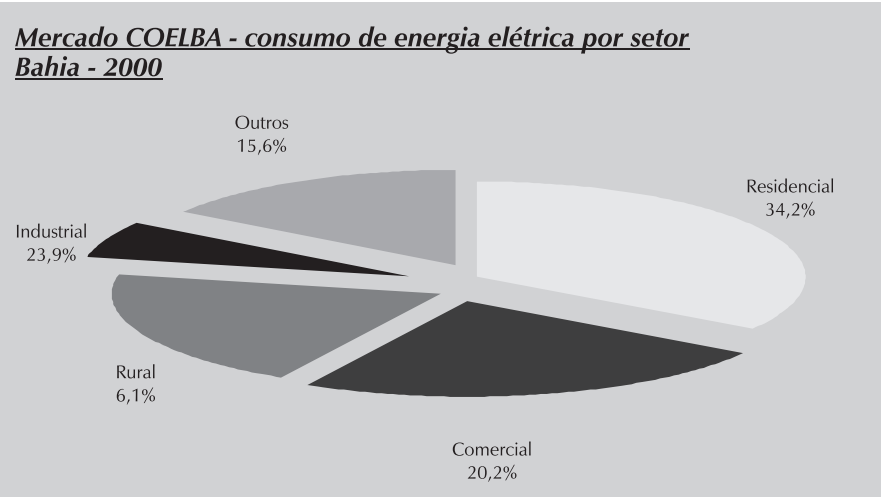
***Mercado COELBA - evolução do consumo de energia elétrica por setores. Bahia - 1997-2000***

| Setores | 1997 | | 1998 | | 1999 | | 2000 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Consumo | % | Consumo | % | Consumo | % | Consumo | % |
| Residencia | 2.701 | 32,3 | 3.019 | 33,3 | 3.113 | 34,5 | 3.340 | 34,2 |
| Industrial | 2.307 | 27,6 | 2.256 | 24,9 | 2.068 | 22,9 | 2.330 | 23,9 |
| Comercial | 1.537 | 18,4 | 1.692 | 18,6 | 1.749 | 19,4 | 1.976 | 20,2 |
| Rural | 469 | 5,6 | 642 | 7,1 | 620 | 6,9 | 599 | 6,1 |
| Outros | 1.353 | 16,1 | 1.458 | 16,1 | 1.471 | 16,3 | 1.522 | 15,6 |
| Total | 8.367 | 100,0 | 9.067 | 100,0 | 9.021 | 100,0 | 9.767 | 100,0 |

*Fonte: COELBA*

*GRÁFICO 3*

***Mercado COELBA - consumo de energia elétrica por setor Bahia - 2000***




*Fonte: COELBA*

Observa-se que os setores residencial e industrial representaram 58,1% do total da energia elétrica consumida, em 2000, no mercado da COELBA.

## EVOLUÇÃO DO MERCADO ESTADUAL DE ENERGIA ELÉTRICA

Nos itens abaixo são apresentados os dados estatísticos básicos que refletem a evolução da geração e do consumo de energia elétrica no Estado da Bahia, no período de 1980 a 2000.

*TABELA 6*

***Evolução da geração de energia Eeétrica. Bahia - 1980 - 2000***

| Anos | Geração (GWh) | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | CHESF* | COELBA | COPENE | Autoprod. | Total |
| 1980 | 13.302 | 64 | 1.104 | N.D. | 14.470 |
| 1981 | 14.824 | 60 | 1.026 | N.D. | 15.910 |
| 1982 | 17.991 | 27 | 1.030 | N.D. | 19.048 |
| 1983 | 20.957 | 31 | 946 | N.D. | 21.934 |
| 1984 | 23.414 | 32 | 927 | N.D. | 24.373 |
| 1985 | 21.505 | 51 | 964 | N.D. | 22.520 |
| 1986 | 23.734 | 40 | 950 | N.D. | 24.724 |
| 1987 | 19.552 | 57 | 1.292 | N.D. | 20.901 |
| 1988 | 20.380 | 54 | 1.167 | N.D. | 21.601 |
| 1989 | 22.354 | 50 | 1.107 | N.D. | 23.511 |
| 1990 | 25.670 | 68 | 1.035 | N.D. | 26.773 |
| 1991 | 27.361 | 54 | 1.084 | N.D. | 28.499 |
| 1992 | 30.309 | 77 | 930 | N.D. | 31.316 |
| 1993 | 31.210 | 133 | 851 | N.D. | 32.194 |
| 1994 | 31.303 | 130 | 831 | N.D. | 32.264 |
| 1995 | 24.716 | 134 | 1.160 | N.D. | 26.010 |
| 1996 | 23.056 | 132 | 1.644 | N.D. | 24.832 |
| 1997 | 25.121 | 139 | 1.682 | N.D. | 26.942 |
| 1998 | 26.789 | 118 | 1.739 | N.D. | 28.646 |
| 1999 | 24.009 | 113 | 1.805 | N.D. | 25.927 |
| 2000 | 27.354 | 135 | 1.799 | N.D. | 29.288 |

*Fonte: COELBA, CHESF e COPENE*
*Obs: N.D. - Dado não-disponível*
**CHESF: para a produção de energia elétrica da CHESF no Estado foram computados os valores da geração das UHEs de Sobr Itaparica, Paulo Afonso (I, II, III, IV), Pedra, Funil e da UTE de Camaçari.*

## Evolução da geração de energia elétrica

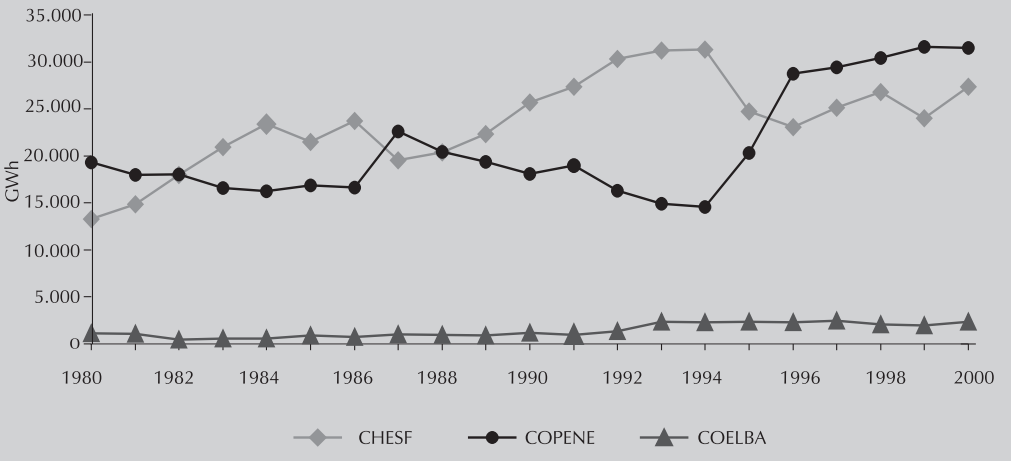
No período considerado, a produção de energia elétrica teve um crescimento de 102,4%, correspondente a um acréscimo de 14.818 GWh sobre a produção de 1980, sendo registrada uma taxa média de crescimento anual de 3,6%.

O aumento da geração da CHESF no período 1980 - 2000 foi de 14.052 GWh ou 105,6%, correspondendo a uma taxa média de crescimento anual de 3,7%. A grande contribuição para esse aumento foi dada pela entrada em operação, no ano de 1988, da UHE de Itaparica.

Por sua vez, a COELBA registrou, no período em questão, um incremento de 110,9% na sua geração, sendo a taxa média anual de crescimento de 3,8%, decorrente da entrada em funcionamento da PCH de Alto Fêmeas, em 1992.

*GRÁFICO 4*

***Evolução da geração de energia elétrica***
***Bahia - 1980 - 2000***




*Fonte: COELBA, CHESF e COPENE*

A COPENE apresentou um aumento de geração, entre 1980 e 2000, de 62,9%, observando-se uma taxa média anual de crescimento de 2,5%.

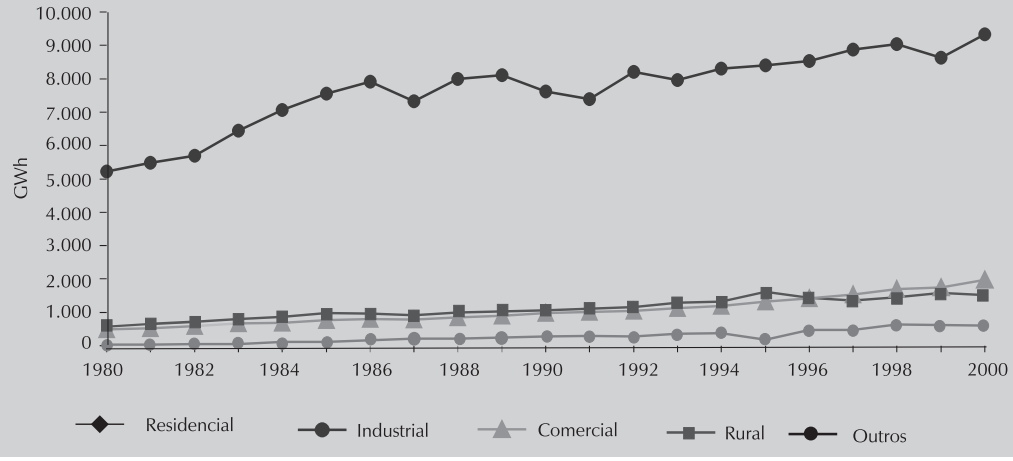
Finalmente, deve ser ressaltado, conforme já mencionado no item **Geração de energia elétrica**, que a não-disponibilidade de informações para a geração oriunda dos Autoprodutores existentes, não permitiu uma avaliação mais completa do panorama da produção de energia elétrica no Estado, para o horizonte temporal considerado.

## Evolução do consumo final de energia elétrica

A Tabela 7 e o Gráfico 5 apresentam a evolução do consumo de energia elétrica, desagregado pelos setores socioeconômicos, e as principais alterações ocorridas em sua estrutura, ao longo da série histórica abordada.

*GRÁFICO 5*

***Evolução do consumo final de energia elétrica***
***Bahia - 1980-2000***




*Fonte: COELBA, CHESF e COPENE*

*TABELA 7*

*Evolução do consumo final de energia elétrica. Bahia - 1980 -2000*

| Anos | Consumo (GWh) Setores | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Residenci | Industrial | Comercial | Rural | Outros* | Total |
| 1980 | 813 | 5.222 | 485 | 25 | 576 | 7.121 |
| 1981 | 906 | 5.486 | 516 | 35 | 647 | 7.590 |
| 1982 | 1.013 | 5.692 | 594 | 43 | 720 | 8.062 |
| 1983 | 1.129 | 6.444 | 666 | 54 | 794 | 9.087 |
| 1984 | 1.172 | 7.062 | 692 | 108 | 865 | 9.899 |
| 1985 | 1.274 | 7.547 | 759 | 121 | 977 | 10.678 |
| 1986 | 1.407 | 7.919 | 799 | 167 | 966 | 11.258 |
| 1987 | 1.416 | 7.319 | 775 | 208 | 910 | 10.628 |
| 1988 | 1.535 | 7.997 | 844 | 219 | 988 | 11.583 |
| 1989 | 1.719 | 8.111 | 900 | 244 | 1.035 | 12.009 |
| 1990 | 1.885 | 7.617 | 975 | 277 | 1.068 | 11.822 |
| 1991 | 1.921 | 7.383 | 1.013 | 291 | 1.102 | 11.710 |
| 1992 | 1.932 | 8.208 | 1.052 | 284 | 1.158 | 12.634 |
| 1993 | 1.998 | 7.969 | 1.126 | 367 | 1.295 | 12.755 |
| 1994 | 2.076 | 8.297 | 1.196 | 383 | 1.328 | 13.280 |
| 1995 | 2.371 | 8.395 | 1.329 | 178 | 1.622 | 13.895 |
| 1996 | 2.535 | 8.536 | 1.426 | 471 | 1.440 | 14.408 |
| 1997 | 2.701 | 8.882 | 1.537 | 469 | 1.353 | 14.942 |
| 1998 | 3.019 | 9.038 | 1.692 | 642 | 1.458 | 15.849 |
| 1999 | 3.119 | 8.624 | 1.751 | 621 | 1.580 | 15.695 |
| 2000 | 3.346 | 9.325 | 1.978 | 600 | 1.525 | 16.774 |

*Fonte: COELBA, CHESF,COPENE e SULGIPE*
**outros - Iluminação Pública, Poder Público, Serviço Público e Consumo Próprio*

No período 1980 - 2000, o consumo final de energia elétrica experimentou um crescimento de 135,6%, correspondendo a um acréscimo de 9.653 GWh em relação ao verificado em 1980. A taxa média de crescimento anual foi de 4,4% no período.

O consumo do setor Residencial registrou um aumento de 311,6%, equivalente a um acréscimo de 2.533 GWh sobre o consumo de 1980, correspondendo a uma taxa média de crescimento anual de 7,3%. A sua participação na estrutura de consumo passou de 11,4%, em 1980, para 19,9%, em 2000. Esse comportamento pode ser explicado pelas crescentes taxas de urbanização, aumento populacional e difusão do uso de aparelhos eletrodomésticos, dentre outros.

O aumento do consumo do setor Industrial, entre 1980 e 2000, foi de 4.103 GWh ou 78,6%, o que conduziu a uma taxa média de crescimento anual de

2,9% (menor taxa registrada comparativamente com os demais setores), explicada, de forma geral, pela queda do nível de atividade da indústria nos primeiros anos da década de 90. Assim, a participação relativa do setor na estrutura de consumo decresceu de 73,3%, em 1980, para 55,6% em 1999, em que pese a implantação de novos projetos industriais, como por exemplo o Pólo de Celulose no extremo sul do Estado.

O consumo do setor Comercial apresentou um incremento de 307,8%, no período 1980 - 2000, e uma taxa média de crescimento anual de 7,3%. Como resultado direto dos índices verificados, houve uma evolução de sua participação na estrutura de consumo de energia elétrica de 6,8%, em 1980, para 11,8% em 2000.

O setor Rural teve um crescimento médio anual de 17,2% (maior performance setorial), o que conduziu a uma elevação da sua participação relativa na estrutura de consumo de 0,4%, em 1980, para 3,6%, em 2000 — explicada pela expansão das áreas de fronteiras agrícolas do Estado (regiões Oeste e Leste-Sul).

O consumo envolvendo o segmento Outros (iluminação pública, poder público, serviço público e consumo próprio) elevou-se à taxa de média anual de 5,0%, o que correspondeu a um aumento de sua participação de 8,1%, em 1980, para 9,1%, em 2000, no consumo de energia elétrica do Estado.

## Evolução da geração X consumo final de energia elétrica

Finalizando esta parte do trabalho, ligada à análise da evolução do mercado estadual, é apresentado, abaixo, o gráfico relativo à geração x consumo de energia elétrica, para o período 1980 - 2000.

# CONSIDERAÇÕES FINAIS

## Capacidade instalada

De acordo com as informações da Superintendência de Fiscalização dos Serviços de Geração (SFG/ANEEL), dentro do Programa de Licitações para 2000 e 2001, está prevista, na Bahia, a licitação dos empreendimentos de Pedra do Cavalo, com 600 MW e investimentos de 720.00 (MUS$), e Sacos, com 90 MW e investimentos de 140.80 (MUS$).

Com relação à expansão do sistema, segundo a mesma fonte, está prevista para o Estado, dentro do Programa de Hidrelétricas, a instalação das seguintes usinas:

Ainda com referência à expansão do sistema, o Programa Prioritário de Termelétricas do Governo Federal prevê a instalação da Usina Termobahia, com a primeira etapa, de 255 MW, programada para entrada em operação em 2002, e a segunda etapa, de 229 MW, para 2003.

Em síntese, a projeção da capacidade geradora na Bahia, para o ano 2003, aponta para um acréscimo de 1.019 MW, em relação ao total verificado em 2000 (Tabela 3), representando um crescimento de 14%. Entretanto, considerando-se ainda os empreendimentos que serão submetidos ao processo de licitação — Pedra do Cavalo e Sacos — chega-se a um total de cerca de 1.709 MW, ou seja, 23,4% em relação a 2000.

***QUADRO 4***

***Instalação de usinas hidrelétricas. Bahia***

| Tipo | Construção | | | Autorizadas | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Usina | Potência (MW) | Entrada em operação | Usina | Potência (MW) | Entrada em operação |
| PCH | Itapebi | 450 | 2003 | - | - | - |
| UHE | Santa Clara | 60 | 2001 | - | - | - |
| PCH | - | - | - | Sítio Grande | 25 | 2002 |
| Total | | 510 | | | 25 | |

*Fonte: Superintendência de Fiscalização dos Serviços de Geração - SFG/ANEEL*

## Questão metodológica associada à apropriação dos dados de capacidade geradora e produção de energia elétrica da CHESF no Estado da Bahia

Na elaboração do presente trabalho, a metodologia utilizada considerou, integralmente, na contabilização da capacidade geradora instalada e produção de energia do setor elétrico estadual, os dados provenientes das hidrelétricas de Paulo Afonso (I, II, III e IV), Sobradinho e Itaparica, empreendimentos da CHESF no Estado, descartando a adoção de qualquer critério de rateio desses dados entre a Bahia e estados limítrofes.

Entretanto, deve ser ressaltado que as contribuições oriundas das instalações citadas acima não atendem exclusivamente à Bahia — existe uma diferença entre o número que representa a capacidade instalada e a geração de energia da CHESF, no Estado, e o número que representa a parcela desses mesmos itens disponíveis para o atendimento do mercado estadual.

Na realidade, interligadas eletricamente, atendem à região Nordeste de uma forma geral, estando a capacidade (potência), e a conseqüente geração de energia, disponível para a Bahia sob a forma de linhas de transmissão que ligam essas instalações aos centros de consumo do Estado. Assim, as linhas de transmissão podem ser supridas até o limite de suas capacidades não só pelas hidrelétricas já citadas, como também por outras que, mesmo não se encontrando em território baiano — Moxotó, Boa Esperança e Xingó — são a elas interligadas e operadas pela CHESF.

# REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BAHIA. Secretaria das Minas e Energia. *Bahia - Balanço de energia elétrica*, 1982. Salvador: SME, 1982.

_____. *Boletim informativo do setor energético*. Salvador, n. 1, 2, 3, 4, 1985 e 1986.

_____. *Bahia:* balanço energético consolidado. Salvador: SME, 1982.

_____. *Bahia:* balanço energético consolidado. Salvador: SME, *1984*.

_____. *Bahia:* balanço energético consolidado. Salvador: SME, 1985.

_____. *Modelo energético:* Bahia um estudo a curto prazo. Salvador: SME, 1986.

_____. *Bahia:* anuário energético. Salvador: SME, 1984.

_____. *Bahia:* anuário energético. Salvador: SME, 1985.

_____. *Sistema energético baiano:* estatísticas e balanço energético. Salvador: SME, 1989.

_____. *Sistema energético baiano:* estatísticas e balanço energético. Salvador: SME, 1990.

Bahia. Secretaria de Energia, Transportes e Comunicações. *Bahia:* balanço energético. Salvador: SETC, 1995.

BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica. *Ações da ANEEL no Estado da Bahia referentes aos empreendimentos de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica*. [Brasília]: ANEEL, 2000.

**Outras fontes de dados consultadas**

Cia. Hidrelétrica do São Francisco (CHESF)

Cia. de Eletricidade do Estado da Bahia (COELBA )

Cia. Petroquímica do Nordeste (COPENE)

Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (ELETOBRÁS)

Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais (SEI)

# AUTONOMIA E LEGITIMIDADE DA AÇÃO REGULATÓRIA: ANALISANDO A AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA E A AGÊNCIA ESTADUAL

*DANIELLA AZEREDO BAHIENSE*[*]

Este trabalho é uma contribuição para o debate acerca da reforma institucional do setor elétrico brasileiro e visa discutir os efeitos dessas mudanças no que diz respeito ao processo de descentralização das atividades de regulação/fiscalização. Mais especificamente, busca-se analisar questões relativas à independência, autonomia, e áreas de competências tanto da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), como da Agência Estadual — Agência de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transportes e Comunicação da Bahia (AGERBA). A partir deste ponto serão mostrados os possíveis conflitos que podem surgir entre a agência nacional, a agência estadual, e as esferas de governo nacional e estadual. Para referendar tais questões será levada em conta a experiência de outros estados da Federação, que já tenham suas agências estaduais aptas a exercerem suas atividades de fiscalização de acordo com os critérios estabelecidos pela ANEEL.

Inicialmente, contextualiza-se, de forma sintética, o cenário político-econômico que propiciou o aparecimento das Agências de Regulação (federal e as estaduais) no processo de reforma do Estado e privatização do setor de energia elétrica. Em seguida, descrevem-se a forma de institucionalização, reconfiguração organizacional e o papel dessas agências (federal e estaduais) de regulação para, por fim, discutir as possibilidades e implicações da autonomia e legitimidade do modelo criado.

## A CONSTITUIÇÃO DAS AGÊNCIAS DE REGULAÇÃO: VISÃO GERAL

O modelo instituído no Brasil para as agências reguladoras encontra-se amparado na Lei de Concessões nº 8.987/95, oriunda de projeto do então Senador Fernando Henrique Cardoso. Esse modelo estabelece que as instâncias regulatórias devem ser exercidas por autarquias sob regime especial,[1] observando-se que o mesmo já continha uma preocupação com a autonomia desse novo ente, considerado estratégico para o encaminhamento de uma nova política de atuação estatal. A lógica, portanto, seria dividir os papéis: 1) formulador de políticas; 2) agente provedor de serviços; e 3) controle/regulação, cabendo o primeiro ao Estado teoricamente fortalecido (pela focalização de sua atuação), o segundo, às empresas; e o último, às próprias agências de regulação.

[*] Daniella Azeredo Bahiense é economista e pesquisadora da SEI. A autora agradece a colaboração de Victor Siqueira, estudante de economia da Escola de Ciências Econômicas da UFBA.

Entretanto, diante dos novos desafios regulatórios, quando se questionam os monopólios naturais, as privatizações e a introdução da competição gradativa, a configuração das agências reguladoras independentes passa a ter papel crucial para que as políticas dos setores de infra-estrutura sejam bem-sucedidas.

A independência, nesse caso, é sinônimo de autonomia. Tal independência, contudo, diz respeito à sua autonomia técnica e operacional de acordo com sua competência regulatória. Assim, após definidas pelo Executivo as políticas de fiscalização, incentivo e planejamento, e aprovadas mediante Lei pelo Legislativo, caberá ao órgão regulador colocar em prática as diretrizes adotadas na área de sua competência. A autonomia da agência dá-se, então, na delegação normativa referente às questões técnicas e a na discricionariedade, também técnica, de suas decisões[2] (Linhares, 1999).

A determinação de um modelo de regulação para o caso brasileiro não é tarefa fácil, uma vez que não há, na Lei de Concessões, os princípios, diretrizes e regras gerais a que deve obedecer o ordenamento de tais agências reguladoras, o que dificulta alcançar uma certa uniformidade quanto a pontos essenciais, tais como (Moraes, 1997):

***i.*** suas funções, objetivos e principais atribuições,

***ii.*** sua estrutura organizacional e de custeio,

***iii.*** a formatação jurídica do órgão e o grau de independência em relação ao poder público.

Apesar disso, as experiências que estão sendo postas em prática já conduzem a uma síntese de aspectos de regulação que, apesar de estarem longe do consenso, já apontam na direção de uma certa convergência quanto às funções, responsabilidades e poderes do novo órgão regulador. Desse modo, a formação do perfil institucional e a forma de atuação dos órgãos reguladores reúnem um gama de missões de regulação que podem ser sintetizadas nas prescrições que se seguem (ANP, 1988):

***i.*** evitar práticas anticompetitivas, supervisionando o poder de mercado das operadoras;

***ii.*** organizar a entrada de novas operadoras e promover a competição;

***iii.*** zelar pela implementação de um novo modo de organização industrial;

***iv.*** defender e interpretar as regras, arbitrando os eventuais conflitos entre atores, e

***v.*** estimular a eficiência e a inovação, encorajando a repartição dos ganhos de produtividade registrados na indústria com os consumidores.

Contudo, a aceitação dessa nova forma de atuação do Estado será progressiva e dependerá, em grande medida, da eficácia da atuação de tais agências. Assim, para que sejam eficientes em sua atuação é necessário que tenham garantida a sua independência, bem como uma definição clara acerca dos objetivos de sua missão regulatória.

## A Agência Nacional - ANEEL

No caso específico do setor de energia elétrica, a mudança do papel do Estado, deixando de ser executor para se tornar regulador e fiscalizador, tornou imperativa a necessidade de criação do órgão regulador, suficientemente aparelhado e capacitado para normatizar e fiscalizar os serviços de energia elétrica, compatibilizando interesses dos diversos agentes e dos usuários em novo ambiente institucional. A Lei nº 9.247, de 26 de dezembro de 1996, criou a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), autarquia sob regime especial instituída pelo Governo Federal como órgão regulador do setor de energia elétrica.

Essa nova agência, dotada de condições técnicas adequadas, autonomia administrativa e financeira e flexibilidade de ação, foi criada com base híbrida, combinando os modelos de órgãos reguladores dos EUA e dos países da Comunidade Européia (Fischer, Teixeira & Heber, 1998) e tem por finalidade regular e fiscalizar a produção, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica, zelando pela qualidade do serviço prestado, pelo trato isonômico dispensado aos usuários e pelo controle da razoabilidade das tarifas cobradas aos consumidores, preservando, sempre, a viabilidade econômica e financeira dos agentes e da indústria. Compete especialmente a ela implementar as políticas e diretrizes do Governo Federal para a exploração da energia elétrica e o aproveitamento dos potenciais hidráulicos, expedindo os atos regulamentares necessários. "**Proporcionar condições favoráveis para que o mercado de energia elétrica se desenvolva com equilíbrio entre os agentes e em benefício da sociedade" é a missão da ANEEL (ANEEL, 1998).** Enquanto a geração e comercialização para consumidores "livres"[3] (com poder e permissão para negociar com carga mínima de 3 MW e atendidos em tensão igual ou superior a 69kV) se dará em um clima de competição e maior risco, a transmissão, a distribuição, e a comercialização do consumidor cativo serão atividades economicamente regulamentadas, com preços fixados pela agência, visando assim à proteção do cidadão — consumidor sem poder de negociação.

Dentre as principais funções da ANEEL, podemos destacar as seguintes (*Coopers & Lybrand*, 1998; MME, 1998; Tolmasquim e Pires, 1998):

***i.*** promover licitações para contratar concessionárias de serviço público de produção, transmissão e distribuição de energia elétrica;

***ii.*** celebrar e gerir os contratos de concessões ou de permissão de serviços públicos de energia elétrica;

***iii.*** fiscalizar as concessões para a prestação de serviço público de energia elétrica;

***iv.*** fiscalizar, diretamente ou mediante convênios[4] com órgãos estaduais, as concessões e a prestação de serviço de energia elétrica;

***v.*** zelar pelo equilíbrio econômico-financeiro das concessionárias e pela qualidade dos serviços prestados;

***vi.*** definir a estrutura tarifária e autorizar os níveis propostos pelas empresas;

***vii.*** assegurar a estabilidade da função regulatória, e

***viii.*** solucionar, no âmbito administrativo, as divergências entre concessionárias, permissionárias, autorizadas, produtores independentes e autoprodutores, bem como entre esses agentes e seus consumidores.

É fundamental, portanto, que a ANEEL goze de alto grau de credibilidade ou, em outras palavras, que seja vista como autoridade reguladora imparcial e independente, capaz de lidar eficazmente com as novas questões decorrentes da participação privada e da introdução de pressões competitivas no Setor Elétrico Brasileiro. É também importante que ela se concentre nos seus papéis de regulamentação e fiscalização das atividades setoriais e que delegue as responsabilidades operacionais a outros órgãos.

A independência é necessária para que a agência não se deixe influenciar pelos grupos de pressão, para que se atenha às especificidades setoriais e para que se mantenha afastada das implicações macroeconômicas de suas decisões.

A independência da agência possibilita, assim, que se atinjam dois objetivos importantes (Linhares, 1999): **a)** reduzir a incerteza dos investidores em negociar com o poder concedente, devido às dúvidas em relação aos interesses do Estado, realçando a importância de marcos regulatórios estáveis, com regras e atribuições bem definidas; e **b)** formular os pressupostos básicos para o efetivo cumprimento da missão regulatória na promoção da eficiência econômica e do bem-estar social. Tais pressupostos podem ser resumidos da seguinte forma:

***i.*** **pressuposto da autonomia decisória:** refere-se ao critério da escolha de seus gestores, que devem ter elevada capacidade e especialização técnica, reduzindo assim a assimetria de informações pró-produtores e os riscos de captura sempre presentes na atividade regulatória, e trazendo, concomitantemente, maior legitimidade social à ação regulatória;

***ii.*** **pressuposto da garantia de estabilidade durante o mandato de seus gestores:** os gestores só podem ser afastados nos casos previstos em Lei, sendo que a destituição dos dirigentes da agência deve estar sempre relacionada com o descumprimento de sua função, apurável mediante procedimento de caráter objetivo. O objetivo desse pressuposto é evitar o risco de demissões por pressões dos eventuais governos sobre a forma de condução de políticas voltadas para a implementação das diretrizes gerais da missão regulatória. O cumprimento de tal pressuposto também garante o isolamento da direção da agência de interferências indesejáveis, tanto por parte do governo quanto da indústria regulada;

***iii.*** **pressuposto da independência financeira e gerencial da agência:** as receitas das agências deverão ser compostas por recursos orçamentários próprios para que possam assim dispor de pessoal capacitado e material adequado para o exercício da tarefa regulatória;

***iv.*** **pressuposto da autoridade das decisões:** a agência deverá dispor de efetivo poder de decisão para mediar e arbitrar os conflitos entre consumidores, empresas e governos, fazendo parte do ordenamento jurídico instituído, sem, portanto, correr risco de questionamentos por parte de outras instâncias de poder, a não ser por evidente ilegalidade.

***v.*** **pressuposto do cumprimento de metas regulatórias:** devem ser estabelecidos objetivos claros para a missão regulatória, havendo um contrato de gestão que estipula metas regulatórias que devem ser perseguidas pelos conselheiros;

***vi.*** **pressuposto da transparência:** a transparência é essencial para garantir à sociedade a atuação independente da agência. Para tanto, a agência deve estabelecer com os consumidores/clientes a maior quantidade possível de canais de comunicação; utilizar a prática de elaboração de consultas públicas e criar um sistema de ouvidoria.

Esses pressupostos, de certa maneira, estão colocados na criação da ANEEL (Tabela 1). Entretanto, é necessário que se apontem aqui alguns aspectos relevantes que dizem respeito a essas características.

A agência foi, de fato, constituída como autarquia especial, e os recursos orçamentários são provenientes, em geral, da outorga de concessões e de taxas cobradas pela fiscalização das atividades das firmas reguladas, o que lhe garante autonomia decisória e gerencial. No entanto, não foram criados conselhos consultivos com representantes dos diversos grupos de interesse envolvidos nas decisões regulatórias, o que contribui para a redução da transparência e da eficácia da atividade da agência. Do mesmo modo, a legislação que criou a agência possibilita a recondução ao cargo de diretor, o que torna a diretoria da agência mais vulnerável aos riscos de captura devido à repetição das negociações e arbitragem com as partes envolvidas na atividade regulatória (Linhares, 1999).

Com base nesses aspectos e do exame da forma de organização e de controle da ANEEL, inferem-se quatro implicações de particular relevância:

***i.*** de acordo com a Lei de criação da ANEEL, verifica-se que a agência tem a seu cargo duas funções aparentemente conflitantes: a de agente do Estado, responsável pela celebração e fiscalização dos contratos de concessões, ou seja, é ela própria uma extensão do poder concedente, e a função órgão arbitral, responsável por dirimir divergências entre os agentes do mercado elétrico e entre estes e o Estado (o poder concedente). Tal situação cria riscos regulatórios adicionais para os investidores privados, já que a ANEEL terá que dirimir questões inclusive na fixação de tarifas, nas quais o governo tem óbvio interesse;

***ii.*** a autonomia da agência torna-se duvidosa, na medida em que se constitui como uma autarquia e, consequentemente, submete-se à tutela do Estado, por intermédio dos órgãos de administração direta a que se vincula;

***iii.*** o art. 3º, inciso V, da Lei 9.427/96, registra que, dentre as competências atribuídas à ANEEL está a de "dirimir, no âmbito administrativo, as divergências entre concessionárias, permissionárias, autorizadas, bem como entre estes agentes e seus consumidores"(Brasil, 1996). Entretanto, as partes podem passar

os conflitos diretamente ao poder judiciário, valendo-se da regra constitucional que preserva a supremacia desse poder para dirimir todos os conflitos que impliquem lesão de direito. Em razão da inerente morosidade dos procedimentos judiciais, essa possibilidade faz com que, na prática, muitas das decisões da agência não produzam os efeitos imediatos esperados;

***iv.*** nas fases iniciais da reforma do setor elétrico, verifica-se uma relação imprecisa entre especialização de dirigentes e captura. Mesmo que a especialização traga respaldo para a credibilidade do regulador e contribua para diminuir a assimetria de informações, num contexto de reforma do setor a maior parte dos quadros de pessoal se localiza nas empresas ou em órgãos setoriais, como o DNAEE, o que pode contribuir para a captura.

***TABELA 1***

***Principais características da ANEEL. Brasil***

| Itens | ANEEL |
|---|---|
| Autonomia Decisória, Financeira e Gerencial | Autarquia Especial;<br>Delegação normativa no que diz respeito a questões técnicas setoriais por meio de resoluções e portarias;<br>Poder de arbitragem;<br>Orçamento próprio |
| Estabilidade | Mandato fixo;<br>Critérios rígidos de exoneração de diretores |
| Transparência | Mandato não-coincidente;<br>Audiências públicas;<br>Atos de investidura no cargo submetido ao Legislativo;<br>Ouvidoria;<br>Contrato de gestão |
| Especialização | Quadro técnico especializado |
| Cooperação institucional para defesa da concorrência e dos consumidores | SDE;<br>Agências estaduais |

*Fonte: adaptado de Linhares (1999)*

Além disso, houve um descompasso entre a implantação das reformas do setor elétrico e a criação da agência. A agência deveria ter sido constituída antes que começassem as reformas no setor e não após o início das privatizações. Tal fato contribuiu para o enfraquecimento, mesmo que temporário, de sua legitimidade na condução da atividade regulatória, o que trouxe uma série de implicações para o novo modelo.

Diante dessas constatações, pode-se afirmar que os resultados da interação entre a ANEEL, agentes regulados, sociedade e Governo são imprevisíveis e irão depender do amadurecimento das relações entre os atores envolvidos. De acordo com a literatura especializada, observam-se situações de captura do regulador, tanto por parte da firma regulada como por interesses do governo, perda de credibilidade perante os usuários do serviço e, conseqüentemente, a incapacidade de se formar uma cultura regulatória que atenda aos interesses gerais da sociedade.

Assim, a idéia da eqüidistância do órgão regulador em relação aos interesses do poder concedente, das concessionárias e dos consumidores, deixa dúvidas no caso da ANEEL, uma vez que, como já mencionado, a agência acumula também atribuições de poder concedente. Dessa forma, torna-se crucial pensar sob a forma pela qual a ANEEL poderá estabelecer as regras, restrições e controle de qualidade dos serviços prestados, sobretudo ao consumidor cativo, respeitando sempre um equilíbrio de interesses efetivamente conflitantes.

## O modelo descentralizado: a criação das agências estaduais

É parecer da C&L (1997), que muitas questões ligadas à distribuição e comercialização junto ao mercado cativo sejam delegadas às comissões e/ou órgãos reguladores estaduais,[5] depois de privatizadas as concessionárias estaduais, com o objetivo de aproximar a ação reguladora dos agentes, consumidores e demais envolvidos no setor de energia elétrica, tornando-a mais ágil e presente, bem como adaptada às circunstâncias locais. Esses reguladores estaduais deverão ater-se à fiscalização, ao estabelecimento de padrões técnicos necessários, ao atendimento ao cliente e às reclamações de consumidores, devendo impor com rigor o cumprimento das cláusulas de qualidade que resguardam o interesse do consumidor, na forma de confiabilidade, continuidade e segurança do serviço, além de propiciar um atendimento com presteza e cortesia. No que se refere à proteção ao consumidor, recomenda-se que a ANEEL determine um quadro claro em que se definam os papéis da concessionária, do Procon estadual, do órgão regulador estadual e os seus próprios papéis, de modo que as reclamações possam ser tratadas seqüencialmente por esses órgãos, à agência reservando-se as atribuições de lidar com os casos mais graves e de monitorar o processo.

Considerando que o processo de descentralização é relativamente novo para os estados, é necessário estabelecer condições para garantir o aperfeiçoamento do novo modelo regulador. A criação das agências estaduais é pautada pelas diretrizes da política de descentralização estabelecida pela ANEEL. Dessa forma, as novas agências deverão (Projeto DE-SEB, 1998):

***i.*** comprovar a capacidade de atender aos princípios estabelecidos;

***ii.*** comprovar ter estrutura organizacional e administrativa adequada;

***iii.*** garantir que seus dirigentes tenham capacidade comprovada;

***iv.*** comprovar a capacitação técnica do corpo de profissionais para o tipo de regulação pretendida pelos estados;

***v.*** elaborar e aprovar o Plano de Atividades e Metas que orientará o trabalho a ser feito por delegação da ANEEL;

***vi.*** submeter-se às avaliações periódicas, feitas pela ANEEL, do seu desempenho regulador, assim como do cumprimento dos princípios e das cláusulas do acordo de descentralização;

***vii.*** prever, no caso dos convênios de descentralização, a reversibilidade da delegação da regulação.

O relatório DE-SEB, de abril de 1998, apresenta a natureza das atividades passíveis de descentralização, conforme reproduz-se no quadro a seguir:

***QUADRO 1***

***Natureza das atividades passíveis de serem descentralizadas***

| Natureza das atividades | Características |
|---|---|
| **Fiscalização** | **São as atividades destinadas a verificar o cumprimento das regras e padrões estabelecidos. No caso da descentralização, alcança todas as atividades das concessionárias de distribuição e comercialização, tanto as técnicas como as econômicas e financeiras.** |
| **Regulação Técnica e de Qualidade** | **Consiste no exercício da regulação em caráter complementar à executada pela ANEEL, para atender às características ou necessidades específicas do mercado, não-contempladas no mecanismos gerais de regulação.** |
| **Regulação Econômica e Financeira** | **Os organismos reguladores estaduais poderão apreciar os pedidos de reajustes e revisões tarifárias das concessionárias atuantes em seu território e acompanharão a evolução do equilíbrio econômico e financeiro dessas. À luz das características regionais, poderão propor alterações nas estruturas tarifárias, caso em que os Conselhos de Consumidores deverão ser ouvidos e a ANEEL deverá autorizar ou não sua implementação.** |

*Fonte: Relatório Projeto DE-SEB, 04/1998*

A partir das condições ressaltadas na seção anterior, verifica-se que as agências estaduais encontrarão alguns percalços para exercer suas atividades de modo eficaz, ainda que tenham a incumbência delegada de exercer, no estado, as tarefas complementares de fiscalização.

Dentre as dificuldades a serem enfrentadas pelas agências estaduais, três aspectos são de particular relevância. O primeiro diz respeito à autonomia das agências estaduais, que ocorrerá gradualmente, além de estarem subordinadas ao monitoramento da ANEEL. A partir dessa interpretação uma importante questão a ser discutida diz respeito aos conflitos em torno das fronteiras de competência. Nas palavras de Alveal, Silva e Pinto Jr. (1998, p. 10):

> (...) a questão que surge é se esse processo é passível de ser adotado, uma vez que, não será surpresa se conflitos em torno das fronteiras de competência vierem a se estabelecer, uma vez que o *modus operandi* da regulação do setor elétrico prevê uma estreita subordinação das agências reguladoras estaduais. Essas observações não pretendem induzir à conclusão de que o processo em curso deva ser revertido. A advertência aponta para a necessidade de não se subestimar as dificuldades de implementação efetiva de estruturas regulatórias e de definição das fronteiras de competência entre estados e governo federal. Este problema, conhecido como *'overlap of state and federal regulations'*, está presente até hoje em diferentes setores de atividade econômica nos EUA. O que se torna indispensável é a criação de estruturas de arbitragem eficientes capazes de lidar com esse tipo de problema.

Segundo, mesmo que prevista a delegação por convênio de poderes regulatórios para as agências estaduais, através da descentralização das atribuições da ANEEL, a velocidade da implantação dos convênios entre a agência nacional e as agências estaduais tem ocorrido,[6] na maior parte dos estados, num ritmo muito mais lento do que o processo de privatizações/concessões das distribuidoras estaduais, ainda que a agência já tenha sido criada. No caso da Bahia, por exemplo, a privatização da Companhia de Eletricidade do Estado da Bahia — Coelba — ocorreu em 8 de agosto de 1997, e o convênio entre a ANEEL e a AGERBA só foi firmado quase três anos depois, em 2 de junho de 2000. Conseqüência do descompasso entre o processo de reforma estrutural do setor e a criação efetiva da agência e da falta de tradição regulatória que, sem dúvida, dificulta a capacitação técnica, este fato faz com que se pense sobre o andamento do cumprimento das etapas estabelecidas pela ANEEL para que as agências estaduais estejam aptas a exercer as atividades previstas. Essa morosidade, em última instância, traz prejuízos para os pequenos consumidores (cativos),[7] que, sendo menos informados e não tendo poder de barganha, dependem em muito de uma regulação ágil e eficaz.

Não se quer com isso sugerir que as etapas estabelecidas pela ANEEL sejam desnecessárias, ao contrário, a idéia é que a agência nacional, além de determinar esses requisitos, ofereça meios, mediante convênios de cooperação por exemplo, para que as agências estaduais possam cumpri-los o mais rápido possível, uma vez que essa lentidão na outorga de poderes de regulação deixa o pequeno consumidor mais vulnerável, seja pela falta de informação sobre seus direitos e obrigações contratuais seja pela dificuldade de acesso à instância regulatória, quando defrontados com divergências com a empresa concessionária quanto ao cumprimento dos quesitos de qualidade dos serviços.

Um terceiro e último aspecto diz respeito à independência da agência. Os órgãos estaduais reguladores devem fazer parte do ordenamento jurídico do Estado com autonomia para cumprir seu papel. Cabe a estes manter eqüidistância em relação ao governo, aos concessionários e aos usuários, não se envolvendo nos eventuais conflitos de interesses entre as partes, e sim dirimi-los em favor da sociedade. Os órgãos reguladores não devem, portanto, ser confundidos como um poder paralelo ao Governo do Estado, nem como representantes da ação ou política de governo. Exemplo de que isso vem ocorrendo, é a Ação de Inconstitucionalidade (ADIn 1949-0) proposta pelo governo do Rio Grande do Sul quanto ao dispositivo da Lei Estadual de Criação da Agência de Regulação de Serviços Públicos Concedidos do Rio Grande do Sul (AGERGS), pelos quais

os atos de investidura e exoneração dos conselheiros deveriam ser submetidos à apreciação do Legislativo. O principal argumento do governo,[8] constante na ADIn 1949-0, é considerar a Agência um órgão de Planejamento, e, portanto, uma autarquia do Poder Executivo, não podendo como tal ter autonomia em relação ao governador. Dessa forma, no entendimento do governador do Rio Grande do Sul, os Conselheiros da AGERGS exercem somente cargos de confiança, podendo a demissão ou substituição desses ocorrer *ad nutum*. O STF entendeu que a demissão poderá se dar por ato do chefe do Executivo, desde que motivada após processo administrativo ou judicial, no qual estejam garantidos o contraditório e a ampla defesa (Linhares, 2000; Villeta, 2000).

Esse episódio mostra que a aceitação dessa nova forma de atuação do Estado será progressiva e dependerá, fundamentalmente, da eficácia da atuação das atuais agências. Tal possibilidade, no entanto, está diretamente relacionada à existência dos pressupostos discutidos na seção anterior.

***QUADRO 2***

***Datas da celebração de convênios entre ANEEL e Agências Estaduais e das privatizações das respectivas distribuidoras locais***

| Agências | Data do convênio | Privatização das respectivas distribuidoras locais |
|---|---|---|
| ARCE (CE) | 19/08/1999 | 02/04/1998 |
| ARSEP (RN) | 15/12/1999 | 12/12/1997 |
| AGERBA (BA) | 02/06/2000 | 08/08/1997 |
| CSPE (SP) | 15/04/1998 | 05/11/1997 |
| AGERGS (RS) | 02/12/1998 | (RGE) 10/1997 |

*Fonte: website ANEEL (2001)*

## A Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transportes e Comunicações da Bahia – AGERBA

Em 1997, o governo da Bahia deu início ao processo de reforma do Estado, consubstanciado na venda dos ativos da Coelba. Em 19 de maio do ano seguinte, com a Lei n° 7.314, é criada a AGERBA, com base em um modelo autárquico, com a competência de exercer as atividades regulatórias, uma vez que se constitui como pessoa jurídica de direito público, conforme o art. 1º do Decreto-Lei nº 7.426/98.

Analisando-se a Lei n° 7.314/98, criadora da Agência, e o Plano de Atividades e Metas, podem-se destacar os seguintes pontos significativos:

***i.*** há uma maior abrangência e incrementação, de caráter obrigatório, nas atividades de ouvidoria pública, propondo a realização de audiências públicas para a exposição de assuntos de interesse da sociedade;

***ii.*** não atribui à AGERBA tarefas típicas de poder concedente, no caso de energia elétrica, como ocorre no órgão regulador federal, evitando, assim, um duplo papel para a agência;

***iii.*** há eqüidistância do órgão regulador em relação aos pólos de interesse de regulação; poder concedente (governo), concessionárias e consumidores, em que a Agência, no centro, tem o papel de equilibrar e mediar os interesses;

***iv.*** contribui para a formulação das políticas do setor energético;

***v.*** há obrigatoriedade de monitorar, construir índices de qualidade e elaborar e divulgar pesquisas de opinião pública sobre a qualidade e a satisfação em relação aos serviços.

No que diz respeito à questão regulatória, a AGERBA já é criada com um risco eminente. Conforme o art. 4º, parágrafos 2º e 3º, os membros do Conselho Consultivo e seus suplentes são nomeados pelo Governador do Estado, ou seja, podem ser demitidos *ad nutum* (com exceção do presidente, que será eleito pelos demais conselheiros, por um mandato de quatro anos sem direito a recondução).

É interessante ressaltar que, dentre as agências estaduais já conveniadas com a ANEEL, a AGERBA é a única que apresenta tal subordinação do conselho ao Governo do Estado. Essa circunstância nos reporta à questão, já discutida anteriormente, da necessária independência do órgão regulador estadual, que deve atuar sempre com desprendimento das atividades políticas. Se o conselho consultivo da agência pode ser substituído de acordo unicamente com a vontade do governo, ele pode passar a ser um instrumento de atos e decisões políticas, principalmente por ser a atividade regulatória uma nova realidade para o ordenamento jurídico do País. Isso pode ser comprovado observando-se o caso da AGERGS, que, mesmo tendo seu conselho consultivo com mandato determinado e exoneração submetidos à apreciação do Legislativo, sofreu, por parte do governo, uma Ação Direta de Inconstitucionalidade.

A julgar pelo caso da AGERGS, pode-se concluir que a Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transportes e Comunicações da Bahia já é criada com o risco efetivo de ser capturada pelos interesses políticos do governo.

Quanto à qualidade dos serviços prestados, de acordo com os resultados de Pesquisa realizada pela FCE/UFBA-CNPq (Ghirardi et al., 2001, o desempenho da COELBA teria piorado sob o novo regime de concessão. Segundo a ANEEL, desde 1996 houve sucessivas pioras nos indicadores de freqüência e duração das interrupções da concessionária. Entre 1996 e 1998, o DEC (duração equivalente) teria passado de 28,92 para 32,55, enquanto que o FEC (freqüência equivalente) teria passado de 13,42 para 18,04. Entretanto, como a privatização ocorreu em meados de 1997, não há muitas evidências quanto ao seu desempenho, não sendo possível associar os indicadores de qualidade ao novo regime regulatório. Pode-se, no entanto, afirmar que, pelo menos nos primeiros anos de operação, o novo regime não resultou em melhoria de qualidade.

Ainda de acordo com Ghirardi (2001), é interessante também notar que, apesar de 69% dos consumidores residenciais de energia elétrica terem consciência da privatização da COELBA, 64% dos usuários entrevistados desconhecem a instituição fiscalizadora dos serviços prestados pela concessionária. Apenas 7%

dos entrevistados responderam que a AGERBA é o órgão competente para fiscalizar os serviços prestados pela COELBA, e somente 4% responderam que procurariam a agência reguladora estadual para o ressarcimento dos prejuízos causados pela má prestação do serviço.

Esses dados mostram a necessidade de fortalecimento de uma cultura de regulação no País, junto aos consumidores, sobretudo os residenciais. É importante que os órgãos de regulação (nacional e local) informem a população quanto a seus objetivos e funções de forma ampla, deixando claro que nesse novo modelo a defesa e a preservação dos direitos dos consumidores é uma de suas principais tarefas.

## Problemas em uma regulação estadual eficiente e sugestões para contorná-los

Resumidamente, podem-se ressaltar alguns riscos a partir do exercício da atividade de regulação descentralizadamente:

***i.*** embora as agências estaduais tenham sido criadas como autarquia sob regime especial, vinculam-se ao poder executivo e estão também subordinadas ao monitoramento da ANEEL. Esse fato pode distorcer a real função do órgão regulador, tornando-o um mero cumpridor de vontades de planos do governo (Estadual e Federal), aumentando, assim, o risco de ser capturado por estes;

***ii.*** a dificuldade de capacitação técnica e administrativa das agências reguladoras traz dois problemas: 1) aumenta a assimetria de informações pró-produtores, o que implica maior risco de captura da agência pela concessionária; 2) a celebração dos convênios entre a ANEEL e agências estaduais, em sua maioria, não ocorre na mesma velocidade que as privatizações das concessionárias estaduais, deixando o pequeno consumidor vulnerável em relação aos efeitos do poder de monopólio dessas empresas**.**

Com o objetivo de limitar esses riscos, assegurar a adequação do serviço de energia elétrica, e a harmonia entre os interesses envolvidos, podem-se destacar alguns pontos importantes que devem nortear as leis de criação das agências estaduais:

***i.*** a autonomia e a independência do órgão regulador deve ser perseguida, como meio de evitar a captura, tanto governamental como pelas empresas concessionárias;

***ii.*** a capacitação técnica deve ser priorizada;

***iii.*** os conselhos consultivos devem ter mandatos pré-estabelecidos, ocorrendo a exoneração só por justa causa;

***iv.*** deve haver forte inserção da opinião pública — incrementada com atividades como ouvidoria, facilitando-se a realização de audiências públicas, e pesquisas obrigatórias de opinião.

***v.*** obrigatoriedade de trabalho com indicadores de qualidade.

A estruturação de um ente regulador deve garantir a eqüidistância em relação aos atores sociais envolvidos e dificultar a sua captura por qualquer área de interesse. O modelo que se propõe, coloca a agência reguladora no centro de um triângulo isósceles, tendo o Governo numa das vértices e os operados (empresas reguladas) e os usuários nos outros dois vértices, visando obter uma eqüidistância da agência em relação a esses agentes. Paralelamente, dando mais autonomia às agências reguladoras, tenta-se criar um instrumento mais transparente de controle do que as antigas estruturas burocráticas, permeáveis de práticas de *rent seeking* (Peci, 1999).

Entretanto, a Lei que criou a ANEEL estipulou que a licitação das concessões deverá ser efetuada por essa agência, outorgando-lhe, assim, um duplo papel: agente do Estado, responsável pela celebração dos contratos de concessões e órgão arbitral, responsável por dirimir divergências não somente entre os agentes do mercado elétrico como também entre estes e o Estado. Tal situação cria riscos regulatórios adicionais para os investidores privados, já que a ANEEL terá que dirimir questões inclusive na fixação de tarifas, nas quais o governo tem óbvio interesse.

É essencial para uma regulamentação bem-sucedida que os governos separem as atribuições conflitantes do regulador em distintas agências. Esse seria um meio de evitar conflitos de interesses que geram a captura do regulador. É fundamental que o órgão regulador seja instituído com base em regras claras e, sobretudo, que tenha independência e autoridade suficientes para que haja compatibilidade entre as políticas governamentais de curto e longo prazos e as estratégias das empresas reguladas.

A independência do regulador torna-se polêmica, quando se leva em conta que as agências foram criadas pelos próprios governos. De fato, nenhuma agência reguladora pode ser totalmente independente. O objetivo é que tenham certa autonomia para exercer as atividades que lhes cabem, com base em conhecimentos técnicos. As ações e decisões das agências reguladoras devem ser respaldadas por justificativas técnicas e informadas aos governos. Pretende-se, com isso, eliminar a ingerência política nos órgãos reguladores, de acordo com interesses políticos de curto prazo.

Quando a análise concentra-se nas agências reguladoras estaduais, o problema torna-se mais delicado. Nesta fase de ajuste e transição os papéis ainda não estão totalmente definidos, o que faz com que se confunda as agências estaduais com um poder paralelo ao Governo do Estado, questionando-se a autonomia da agência para tomar decisões dentro de sua área de competência.

O fortalecimento de uma cultura de regulação no País depende de exemplos que reforcem a credibilidade nas instituições públicas responsáveis, cujos desdobramentos serão mais facilmente absorvidos pelos atores envolvidos e, provavelmente, resultarão em aprendizagens coletivas, ainda que baseadas em conflitos e contradições inerentes às redes, mas capazes de gerar maior

experiência, mais segurança e práticas mais aperfeiçoadas. O desenvolvimento de uma cultura de regulação é um meio para superar os problemas da ambigüidade do conceito e sentidos inadequadamente apropriados, inclusive pelos órgãos reguladores.

## NOTAS

[1]Autarquia especial é toda aquela que a Lei instituidora conferir privilégios específicos e aumentar sua autonomia comparativamente com as autarquias comuns, sem infringir os preceitos constitucionais pertinentes a essas entidades de personalidade pública (Moraes, 1997).

[2] O poder discricionário da administração pública refere-se à relativa margem de liberdade que o administrador possui para tomar determinadas decisões de acordo com a conveniência e oportunidade da medida. No entanto, essa flexibilidade decisória está subordinada — assim como os demais atos da administração pública — ao princípio da legalidade (Linhares, 1999)

[3] A partir do ano de 2003 o poder concedente poderá estabelecer reduções nesses limites, para aumentar, assim, a abrangência de consumidores com essa opção.

[4] Conforme o art. 20 da lei de criação da ANEEL, as atividade poderão ser descentralizadas mediante convênios de cooperação, desde que o Estado interessado disponha de serviços técnicos e administrativos competentes, devidamente organizados e aparelhados para o exercício de suas respectivas atividades. Os órgãos estaduais serão, ainda, avaliados e acompanhados pela agência nacional.

[5] Apesar de as normas para o funcionamento das agências reguladoras de energia estaduais já terem sido estabelecidas, desde 26 de dezembro de 1996, pela Lei nº 9.427, a ANEEL só assinou convênio com a AGERBA, para o exercício das atividades de fiscalização no Estado da Bahia, em 02/06/00. Em outros estados, como São Paulo, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Ceará a descentralização já está em curso há mais tempo.

[6] Até setembro de 2001, apenas sete agências estaduais tinham convênios firmados: AGERGS/RS, ARSEP/RN, CSPE/SP, AGER/MT, AGERBA/BA, ARCON/PA e ARCE/CE.

[7] No mercado de eletricidade da Bahia, os clientes residenciais da COELBA representam 87% dos consumidores (Ghirardi et al., 2001).

[8] O objetivo do governo do Rio Grande do Sul era poder destituir os conselheiros nomeados pelo governo anterior (*Gazeta Mercantil*, 19/11/99).

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVEAL, C.; SILVA, D.; PINTO JR, H. Organização institucional e regulação estadual: conseqüências para as políticas de eficiência energética**.** In: CURSO DE EXTENSÃO: CAPACITAÇÃO EM ENERGIA ELÉTRICA APLICADA ÀS AGÊNCIAS ESTADUAIS REGULADORAS DE SERVIÇOS PÚBLICOS. 1998., Salvador. *Projeto DE-SEB*., (Módulo 2).

BAHIA. Decreto nº 7.426, de 31 de agosto de 1998. Aprova o Regimento da Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transportes e Comunicações do Estado da Bahia – AGERBA.

BAHIA. Lei nº 7.314, de 19 de maio de 1998. Criação da Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transportes e Comunicações do Estado da Bahia – AGERBA.

BRASIL. Resolução nº 296, de 11 de setembro de 1998. Estabelece os procedimentos para a descentralização das atividades complementares da ANEEL para os Estados e Distrito Federal.

BRASIL. Contrato de Concessões nº 010, de 08 de agosto de 1997. Companhia de Eletricidade do Estado da Bahia – COELBA.

BRASIL. Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996. Institui a Agência Nacional de Energia Elétrica e disciplina o regime das concessões de serviços públicos de energia elétrica.

BRASIL. Lei nº 9.074, de 07 de julho de 1995. Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos.

BRASIL. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão de serviços públicos.

COOPERS & LYBRAND. *Report VII*: *executive sumary*. Rio de Janeiro: Eletrobrás/SEN, 1997.

FISCHER, Tânia; TEIXEIRA, Expedito; HEBER, Florence. Estratégias de gestão e configuração organizacional: os setores de energia elétrica e telecomunicações. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v.32, n.3, p. 9-28, maio/jun. 1998.

GHIRARDI, André; ROCHA, Milena; SIQUEIRA, Victor. *Qualidade do serviço ao consumidor cativo de energia elétrica*. Salvador: Faculdade de Ciências Econômicas/UFBA, 2001 (Mimeo.).

GOMES, Ana Amélia de Conti. *A reestruturação das indústrias de rede*: uma avaliação do setor elétrico brasileiro. 1988. Tese (Mestrado em economia) - Centro Tecnológico Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis.

LINHARES PIRES, J. C. Capacitação, eficiência e abordagens regulatórias contemporâneas no setor energético brasileiro. As experiências da ANEEL e ANP. *Ensaios BNDES*. Rio de Janeiro, dez.2000.

MORAES, Luíza R. A reestruturação dos setores de infra-estrutura e a definição dos marcos regulatórios. In: *Infra-estrutura perspectivas de reorganização*: regulação. Rio de Janeiro: IPEA, 1997.

PECI, A. *O impacto de reestruturação e privatização na gestão integrada do setor de energia elétrica*: análise do setor a partir da abordagem de redes. 1999. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - FGV, Rio de Janeiro/R.J.

PINTO Jr, H. Q.; PIRES, M. C. P. *Nota Técnica*. nº 10, ANP, 2000.

PIRES, J. C. L.; PICCININI, M. S. A regulação dos setores de infra-estrutura no Brasil. In: GIAMBIAGI, F.; MOREIRA, M. M. *A economia brasileira nos anos 90*. Rio de Janeiro: BNDES, 1999.

RELATÓRIO PROJETO DE-SEB. *Descentralização do setor elétrico brasileiro*. O Novo papel dos Estados. Brasília., 04/98.

RESENDE, M. *Regimes regulatórios*: possibilidades e limites. Rio de Janeiro, IE/UFRJ, 1998.

ROSA, L.; TOLMASQUIM, M.; PIRES, A**.** *A reforma do setor elétrico no Brasil e no mundo*: uma visão crítica. Rio de Janeiro: Relume Dumaré, 1998.

SANTANA, E. A. Teoria do agente principal, regulação e performance da indústria de energia elétrica no Brasil. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 23., 1995, Salvador. *.Anais* ... Salvador, 1995.

VILLELA, G. S. O preço do pioneirismo. *Revista da AGERGS*, Rio Grande do Sul, n. 2. 2000.

VINHAES, E. *A reestruturação da indústria de energia elétrica brasileira*: uma avaliação da possibilidade de competição através da teoria de mercados contestáveis. 1999, Dissertação (Mestrado em Economia Industrial) - Curso de Pós-Graduação /UFSC, Florianópolis/SC.

VISCUSI, W. KIP; VERNON, JOHN M.; HARRINGTON JR.; JOSEPH E**.** *Economics of regulation and antitrust.* Cambridge: Mass., The MIT Press, 1995.

# A REFORMA DO SETOR DE TELEFONIA FIXA NO ESTADO DA BAHIA: UMA AVALIAÇÃO DA CONCORRÊNCIA TRÊS ANOS PÓS-PRIVATIZAÇÃO

*CARMEN LÚCIA CASTRO LIMA**

Em julho de 1998, o setor de telefonia fixa[1] brasileiro passou por um processo de privatização do seu controle e, como conseqüência, deu-se uma completa remodelação desse segmento. Um dos aspectos relacionados a esse processo é o de como se estabeleceu a concorrência entre as prestadoras de serviços de telefonia fixa após a quebra do monopólio estatal.

O objetivo deste artigo é avaliar as principais mudanças nos marcos regulatórios do setor de telecomunicações brasileiro, após a privatização do Sistema Telebrás em 1998, referentes à concorrência entre as operadoras de telefonia fixa. Será analisada, particularmente, a prestação de serviços de telefonia fixa no Estado da Bahia, avaliando a competição do setor pós-privatização.

Este artigo está dividido em seis partes, incluindo esta introdução. No item 2 é abordado o reordenamento institucional dos serviços de telecomunicações nos anos 1960 e 1970, que deu origem ao Sistema da Telebrás e à criação da Telebahia. Na parte 3 são avaliados o processo de privatização do Sistema Telebrás e a implementação do seu novo sistema regulatório. Na seção seguinte, é apresentado o arcabouço regulatório direcionado à regulação da concorrência na prestação dos Serviços de Telefonia Fixa. No item 5, é apresentada a atual conformação dos setores de telefonia fixa local na Bahia, discutindo a situação da competição no setor. E, por fim, são feitas as considerações finais.

## IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA TELEBRÁS E CRIAÇÃO DA TELEBAHIA

No início da década de 60, o poder concedente dos serviços públicos de telecomunicações no Brasil estava dividido entre a União, os estados e os municípios. Nesse período, não existia uma ação integrada entre os entes públicos em relação às políticas de estabelecimento de tarifas e expansão dos serviços. Isso ocasionava um setor deficiente e concentrado em algumas regiões brasileiras, sendo que 70% do total de telefones instalados se concentrava no Rio de Janeiro e São Paulo.

Nessa fase predominavam as empresas privadas estrangeiras, sendo o setor de telecomunicações extremamente fragmentado e a prestação de serviços de baixa qualidade. As operadoras exploravam apenas as redes de algumas capitais brasileiras, sem se preocupar em ampliar e modernizar as plantas. No interior

* Carmen Lúcia Castro Lima é mestre em economia pela Universidade Federal da Bahia, técnica da Agência de Fomento do Estado da Bahia (DESENBAHIA) e professora universitária.

do País, a situação era ainda mais caótica, existindo em torno de 800 concessionárias (Wohlers, 1997).

Esse padrão contrariava os interesses do governo brasileiro por duas razões: a) regiões pobres e/ou remotas ficavam totalmente desatendidas; e b) o controle operacional das comunicações estratégicas por empresas estrangeiras contrariava a doutrina de segurança nacional vigente na época (Fagundes, 1995).

Um outro problema ocasionado por esse modelo de prestação de serviços de telecomunicações era a heterogeneidade dos equipamentos da rede telefônica. A fragmentação do poder de concessão prejudicava o estabelecimento de uma indústria nacional de telequipamentos, pois impedia que os fabricantes locais se beneficiassem das economias de escala na produção de equipamentos.

Em resumo, a ineficiência da prestação de serviços telefônicos, naquele período, era atribuída a quatro problemas (Szapiro, 1999:43):

✓ inexistência de mecanismo de financiamento para ampliação da rede telefônica;

✓ falta de mercado mínimo e de garantias para que a indústria nacional de equipamentos se instalasse ;

✓ carência de pessoal qualificado para trabalhar no setor;

✓ não-estabelecimento de uma política tarifária clara e homogênea para os concessionários.

A aprovação do Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT), Lei 4.117, em 1962, foi o primeiro passo dado pelo Estado para a reorganização técnica, produtiva e financeira dos serviços de telecomunicações. O CBT estabeleceu as diretrizes de intervenção estatal no setor e a partir dele foi criado um Sistema Nacional de Telecomunicações (SNT), cujo objetivo era a uniformização técnica da rede.

O Sistema Nacional de Telecomunicações, a partir de então, apresentava as seguintes características:

✓ as ligações de longa distância nacionais e internacionais passariam a ser exploradas pela União, através de uma empresa estatal;

✓ as funções normatizadoras, fiscalizadoras e de planejamento do sistema foram centralizadas pelo Conselho Nacional de Telecomunicações (Contel) — um órgão diretamente ligado à Presidência da República;

✓ para as compras das operadoras públicas foi estabelecida a preferência por equipamentos de empresas brasileiras e/ou as que tivessem o maior índice de nacionalização de seus equipamentos.

Em 1965 foi criada a Empresa Brasileira de Telecomunicações (Embratel), estatal com a responsabilidade de organizar os serviços de longa distância nacional e

internacional. Para financiar as suas atividades de investimento, foi estabelecido o Fundo Nacional de Telecomunicações (FNT), que era uma sobretarifa de 30% sobre todos os serviços de telecomunicações prestados no País.

A instituição do Ministério das Telecomunicações, Minicom, em 1967, foi outro passo institucional decisivo para reorganizar o setor de telecomunicações. O Minicom passou a ter sob o seu controle o Contel e a Embratel.

Essas novas medidas avançavam em relação ao que determinava o CBT, tornando-se cada vez mais clara a intenção do governo de extinguir o regime de concessões e caminhar em direção ao monopólio estatal dos serviços de telecomunicações. A criação do Ministério proporcionou maior organicidade à administração do setor de telecomunicações, centralizando a organização do setor no Minicom.

Em 1972, com a criação das Telecomunicações Brasileiras S.A. (TELEBRÁS), foi dado o último passo para a reorganização institucional do setor de telecomunicações. A Telebrás foi constituída como uma empresa de economia mista, *holding* do sistema. Os seus objetivos iniciais eram a incorporação das concessionárias municipais e a centralização dos recursos e da administração da rede.

Com essa nova conformação, o setor de telecomunicações passou a funcionar da seguinte maneira:

✓ o Ministério das Telecomunicações tinha como função fixar as diretrizes gerais para o setor e fiscalizar a aplicação dos recursos;

✓ no nível intermediário, a Telebrás planejava e coordenava a ampliação da rede, as compras de equipamentos e a aplicação de recursos;

✓ na base operacional, atuavam as concessionárias estaduais e a Embratel, que forneciam os serviços de telecomunicações local e interurbano, respectivamente.

Nesse período, a Telebrás dedicou recursos significativos à atividade de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D). A criação do Centro de Pesquisa e Desenvolvimento (CPqD) da Telebrás, em 1976, representou um marco importante na política tecnológica do setor. A filosofia do CPqD era desenvolver, sozinho ou em parceria, equipamentos e sistemas de telecomunicações até o nível de protótipo. A tecnologia seria então transferida às indústrias, que passariam a pagar *royalties*, geralmente de 3% sobre o valor das vendas. Além disso, o CPqD teria participação na receita das operadoras da Telebrás, garantindo a execução de um orçamento anual (Lima, 2000)

O modelo regulatório brasileiro dos serviços de telecomunicações era caraterizado pela centralização de sua institucionalidade no interior do Ministério das Comunicações. A regulação do setor era realizada pelo próprio Minicom, sobretudo por meio de Decretos e Portarias. A nova organização do setor de telecomunicações se estruturou conforme o Quadro 1, a seguir:

***QUADRO 1***

***Perfil institucional do Setor de telecomunicações pré-reestruturação***

| Função | Instituições |
|---|---|
| Política Setorial | Minicom |
| Regulação | Minicom |
| Financiamento Setorial | Telebrás |
| Coordenação da operação | Telebrás |
| Coordenação da expansão | Telebrás |
| Pesquisa e Desenvolvimento | Telebrás - CPqD |
| Suprimento de serviços finais | Operadoras estaduais |
| Transações com outros países | Embratel |
| Conexão entre localidades | Embratel |

*Fonte: Szapiro (1999).*

Com essa forma de organização, o desempenho das telecomunicações brasileiras apresentou resultados consideráveis. No período 1976 a 1996, a rede de telecomunicações cresceu a taxas bastante superiores às do crescimento da população e da economia. Enquanto a população brasileira aumentou em quase 50% e o PIB cresceu quase 80%, a planta de terminais telefônicos do Sistema Telebrás cresceu mais de 400%. O Brasil formou, assim, uma das maiores redes telefônicas do mundo, integrando o País e atendendo a mais de 20 mil localidades em todo o território nacional (Shima, 2001).

No Estado da Bahia, até 1973, os serviços telefônicos eram prestados através da Tebasa. A empresa foi criada em 1958, decorrente da transformação da concessão de prestação dos serviços de telefonia federal para estadual. A mudança foi uma tentativa de atender à necessidade de expandir e modernizar todo o sistema telefônico. O Estado buscava formas de atender à crescente demanda do mercado, sem, muitas vezes, conseguir atingir seus objetivos, em função da própria estrutura do sistema telefônico. Esta, só viria a ganhar um novo fôlego a partir de 1967, com uma nova política de telecomunicações.

Como conseqüência da reestruturação dos serviços de telecomunicações, em 20 de julho de 1973, a antiga Tebasa foi incorporada à Telebrás e, em 1974, passou a denominar-se Telecomunicações da Bahia S/A – TELEBAHIA.

A Telebahia marcou uma nova fase no sistema de telecomunicações da Bahia. Houve importantes mudanças tecnológicas na prestação de serviços telefônicos, sendo que, nas décadas de 80 e 90, o número de linhas instaladas cresceu cerca de 3000% (Oliveira, 1995).

Uma mudança tecnológica importante, no final da década de 70, foi o início do processo de digitalização do sistema, o que proporcionou uma expansão da capacidade e melhoria na qualidade do sistema de telecomunicações.

Em meados da década de 80 deu-se início à digitalização das centrais de comutação. A incorporação dessa tecnologia significou a substituição dos

equipamentos analógicos pelos digitais, acoplados a controles por programas armazenados.

Paralelamente à digitalização do sistema deu-se o processo de opticalização da rede, que proporcionou o aumento do potencial da base digital e, posteriormente, possibilitou a ligação de grandes clientes às redes da Telebahia, com a transmissão de dados em alta velocidade, assim como imagem e voz. Foi utilizada a fibra ótica como suporte de projetos com a transmissão de imagens de forma interativa, além de como meio de acesso, em alta velocidade, às redes mundiais de computadores.

No final de 1996, o Estado da Bahia tinha 715.209 terminais convencionais de telefonia fixa, sendo 636.544 em serviços. Entretanto, sua densidade telefônica era bastante baixa quando comparada à média nacional. Em 1996, o grau de atendimento ao mercado, no que se refere aos acessos fixos, era de 5,71 telefones por 100 habitantes, sendo que, no País, era de 10,49. Já a densidade em telefones de uso público era de 2,12 telefones/mil habitantes contra a média nacional de 2,73 (BNDES, 1997).

Por outro lado, os indicadores de qualidade dos serviços telefônicos prestados pela Telebahia se situavam acima da média do setor. A taxa de chamadas completadas para telefonia fixa era de 54,14% contra 53,06% da média nacional. A taxa de atendimento de solicitação de serviços era de 95,53% contra 89,44% para o país. E a taxa de atendimento de reparação de defeitos era de 94,09% contra 84,24% do setor (BNDES, 1997).

No final de 1996, a Telebahia ocupava o sexto lugar no *ranking* de faturamento do setor de telefonia nacional e era a quarta maior empresa do Estado da Bahia em receita operacional bruta. Entretanto, neste mesmo período, ocupava o 24º lugar, dentre as 31 operadoras do setor, em acessos fixos instalados por 100 habitantes (BNDES, 1997).

## ABERTURA DO MERCADO DE TELEFONIA FIXA E MONTAGEM DO NOVO ARCABOUÇO REGULATÓRIO

Apesar da grande expansão dos serviços telefônicos no Brasil durante as décadas de 70 e 80, o tráfego telefônico aumentou em uma proporção maior, significando que a demanda por serviços cresceu bem mais do que a capacidade de seu atendimento. Estimava-se que essa demanda reprimida fosse da ordem de 18 a 25 milhões de potenciais usuários em 1997 (Shima, 2001). Além disso, os serviços de telefonia se concentravam nas classes A e B e não atendiam satisfatoriamente ao mercado corporativo.

O diagnóstico elaborado pelo Ministério das Telecomunicações para essa situação era da incapacidade de manutenção, por parte das empresas estatais, do nível necessário de investimentos ao longo do tempo, devido aos seguintes fatores: tarifas usadas como mecanismo de controle do processo inflacionário, prejudicando financeiramente as operadoras; restrições à gestão empresarial impostas às empresas estatais a partir de 1988, como a lei de licitações, que

implicou uma baixa agilidade da Telebrás em implementar suas decisões e acomodação resultante do monopólio, ou seja, da ausência de competição (Shima, 2001).

Considerando esse diagnóstico, a privatização e a reestruturação dos serviços públicos ganharam espaço na agenda de discussão governamental. O governo delineou as questões do novo papel do Estado, em que este passaria de produtor a regulador.

Em agosto de 1995 foi aprovada a quebra do monopólio público dos serviços de telecomunicações. A Emenda Constitucional nº 8, de 15.08.95, terminou com a exclusividade da concessão para exploração dos serviços públicos a empresas sob o controle acionário estatal. Essa foi a primeira de uma série de medidas legais que visavam à privatização do Sistema Telebrás e à introdução do regime de concorrência na prestação dos serviços de telecomunicações.

A aprovação da Lei de Concessões (Lei 8.987/95) foi o marco legal da privatização nos setores de infra-estrutura, pois estabeleceu as condições de entrada, saída e operação da iniciativa privada. Apesar das diferenças em termos de regulamentação da entrada e no que se refere à saída, a legislação estabelece uma disciplina geral para todos os segmentos.

A partir daí, o Ministério das Telecomunicações elaborou uma estratégia para a abertura do setor, a ser implementada em três etapas: abertura do mercado de telefonia móvel; regulamentação institucional do setor pela Lei Geral das Telecomunicações e reorganização e privatização do Sistema Telebrás. O Quadro 2 sumariza essa trajetória de reestruturação do Sistema Telebrás.

A reestruturação do setor de telecomunicações brasileiro veio acompanhada da privatização do Sistema Telebrás[2]. Em julho de 1998, o controle do setor de telecomunicações público brasileiro passou por um processo de privatização. O sistema Telebrás foi dividido em 12 novas *holdings* (três de telefonia fixa, uma de longa distância e oito de telefonia celular).

A reforma das telecomunicações no Brasil, assim como nos demais países da América Latina, acompanhou as tendências internacionais de privatização e estímulo à concorrência na prestação de serviços telefônicos. Contudo, o modelo latino-americano apresentou especificidades: grande presença de operadoras estrangeiras, estrutura de mercado monopólica (em uma fase inicial) e órgão de regulamentação dependente do Executivo. O Brasil, particularmente por ter sido o último país na região a ter realizado a reestruturação dos serviços de telecomunicações, beneficiou-se das experiências anteriores e procurou modificar alguns dos parâmetros: duopólio (inicial) no lugar de monopólio e órgão regulador com maior independência do Executivo.

No Brasil, o Ministério das Comunicações (Minicom) descartou a idéia da criação de uma empresa única, de abrangência nacional, constituindo-se uma operadora competitiva internacionalmente e apta a investir em todas as regiões do País. O modelo de privatização adotado estabeleceu a criação de um pequeno número de empresas regionais para a telefonia fixa, privatizadas a partir de julho de 1998.[3]

*QUADRO 2*

***Etapas básicas da reforma das telecomunicações***

| Etapas | Observações |
|---|---|
| **1. Lei mínima e concorrência na telefonia celular** | **A Lei Mínima, autorizando a liberalização na telefonia celular (Banda B), serviços limitados, comunicação por satélite e serviços de valor adicionado, foi enviada ao Congresso em 28.11.95 e sancionada em 19.07.96. O edital de licitação para as concessões foi promulgado em janeiro de 1997 e a abertura das propostas teve início em maio desse ano. Os primeiros contratos começaram a ser assinados em junho de 1997 e em dezembro entrou em operação o 1o prestador privado (Americel) na região de Brasília e Centro-Oeste.** |
| **2. Lei geral e anatel - órgão de regulamentação** | **Apresentação pelo Executivo em dezembro de 1996, discussão pelo Legislativo no 1o semestre de 1997, aprovação em 16.07.97 e estabelecimento da legislação complementar no 2o semestre de 1997.** |
| **3. Reestruturação e privatização** | |
| **3.1. Reorganização do Sistema Telebrás** | **Aglutinação das empresas-pólo em três empresas regionais (Telesp, Tele Centro/Sul e Tele Norte/Nordeste/Leste) de forma consistente com o PGO - Plano Geral de Outorgas (estabelece a redivisão territorial das áreas operacionais e o número de concorrentes).** |
| **3.2. Privatização das Empresas do Sistema Telebrás** | **Após a reorganização, foram privatizadas as três empresas (holdings) regionais, a Embratel e as oito empresas (holdings) de telefonia celular pública.** |
| **4. Duopólio na rede básica (longa distância e serviço local)** | **Após a privatização, foi iniciado o processo de licitação para introdução da concorrência na longa distância e no serviço local (empresas-espelho); haverá um período de transição de quatro anos com duopólio nos serviços local, inter-regional e internacional e quatro concorrentes na longa distância intra-regional.** |
| **5. Concorrência plena** | **Na telefonia celular, a ANATEL poderá ampliar o duopólio a partir do ano 2000. Na telefonia fixa comutada, a partir de 2002.** |

*Fonte: Wohlers (2000) - com base na Lei Mínima, na Lei Geral de Telecomunicações e nas diretrizes anunciadas pelo Ministério das Comunicações em 23.10.97.*

A limitação do capital nacional em termos de capacidade financeira de realizar esses investimentos tornou imperativa, para a estratégia de privatização do Minicom, a atração de empresas dotadas desse poder e com conhecimento operacional e tecnológico de alta qualidade. Elas possuiriam capacidade de realizar investimentos de capital de longo prazo e de reestruturar as operações atuais, para ampliar a disponibilidade e incrementar a qualidade dos serviços prestados. A decisão de regionalização da prestação dos serviços telefônicos

foi determinada principalmente pela necessidade de atração de capital estrangeiro para o financiamento externo da economia brasileira. (Ferreira Jr. & Wohlers, 1998).

Para a telefonia fixa, a estrutura do mercado foi definida no Plano Geral de Outorga (PGO) em relação às áreas geográficas, ao número de prestadoras em cada área e às modalidades de serviço. As quatro regiões de concessão estão apresentadas no Quadro 3:

***QUADRO 3***

***Áreas de concessão - telefonia fixa***

| Região | Área geográfica correspondente ao(s) território(s) |
|---|---|
| I | Sergipe, Alagoas, Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte, Ceará, Piauí, Maranhão, Pará, Amapá, Amazonas e Roraima. |
| II | Do Distrito Federal e dos Estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Goiás, Tocantins, Rondônia e Acre. |
| III | Do Estado de São Paulo. |
| IV | Nacional |

*Fonte: Plano Geral de Outorga*

Nas Regiões I, II e III operam duas concessionárias (a *incumbent*[4] e a espelho), que oferecem serviço local (ligação dentro de uma mesma localidade), de longa distância intra-setorial (dentro do mesmo setor) e de longa distância intra-regional (setores diferentes, mas dentro da mesma região). Já na região IV, atuam a Embratel e sua espelho, que oferecem serviço de longa distância nacional e o serviço de longa distância internacional. Entretanto, essa estrutura só prevaleceu até 31 de dezembro de 2001. A partir dessa data o mercado foi aberto, inexistindo limite para o número de prestadores do serviço de telefonia fixa, em observância ao disposto nos artigos 68 e 136[5] da Lei nº 9.472, de 1997.

Desse modo, conforme apresentado no Quadro 4, a estrutura de mercado do setor evolui seguindo uma trajetória gradual de abertura e incorporação de novas empresas nos diversos segmentos de mercado até o ano 2001. A partir de então, poderá alcançar a livre competição para o serviço de telefonia fixa.

Dois aspectos devem ser destacados: o primeiro é que a privatização, ao contrário do ocorrido em diversos países em desenvolvimento e mesmo em outros setores de infra-estrutura do Brasil, foi precedida pela montagem de um detalhado modelo institucional; o segundo é o fato de a reestruturação do setor de telecomunicações brasileiras, conforme já citado, ter sido precedida por reformas setoriais em diversos países, o que trouxe a possibilidade de aprendizado com as experiências ocorridas anteriormente.

*QUADRO 4*

***Cronograma de abertura do mercado de telecomunicações - 1999-2004***

| Segmento | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003(a) | 2004(b) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Telefonia Fixa** | | | | | | |
| **Local** | **Duopólio regional formado pelas três concessionárias e as empresas-espelho locais** | | | **Será autorizada a livre entrada em qualquer segmento ou tipo de serviços (será permitida a entrada das concessionárias e das empresas-espelho se as metas estabelecidas para todas as empresas que atuam em suas regiões forem cumpridas antecipadamente), seguindo as regras a serem estabelecidas pela Anatel** | | |
| **Intra-região** | **Concorrência entre as três concessionárias, as três empresas-espelho locais, a Embratel e a sua empresa-espelho** | | | | | |
| **Inter-região** | **Duopólio entre a Embratel e a sua empresa-espelho** | | | | | |
| **Internacion** | **Duopólio entre a Embratel e a sua empresa-espelho** | | | | | |

*Fonte: Pires, 1999.*
*(a) A partir de 2003, será permitida a entrada das autorizadas em qualquer segmento de mercado ou serviços, desde que sejam cumprid as obrigações de atendimento e expansão previstas nos contratos.*
*(b) A partir de 2004, será permitida a entrada das concessionárias em qualquer segmento de mercado ou serviços, desde que sejam cum todas as obrigações de atendimento e expansão previstas nos contratos*

O desdobramento desse processo de reestruturação foi a adoção de uma regulamentação que permitisse às operadoras reagirem aos sinais do mercado e implementarem estratégias tecnológicas, oferecendo serviços de telecomunicações com a diversidade e a qualidade necessárias à sociedade. Para isso, foi elaborado um arcabouço regulatório de telecomunicações com o objetivo de estimular a competição entre as empresas existentes e os novos entrantes no setor.

O aparato regulatório adotado criou mecanismos aproveitando as lições das experiências internacionais, com o intuito de evitar ações anticompetitivas por parte das *incumbentes*. Na América Latina, na sua maioria, as agências de regulamentação foram constituídas na forma de autarquias ministeriais, dependentes do Poder Executivo.

O principal arcabouço jurídico para o ordenamento do setor é a Lei Geral das Telecomunicações (Lei 9.472/97)**.** Esta dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e o funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional nº 8, de 1995.

Com a nova legislação, os serviços telefônicos passaram a ser definidos quanto à abrangência de interesses (restrito ou coletivo) e quanto ao regime de

exploração (privado ou público). Os serviços de interesse restrito devem sempre ser prestados em regime privado, enquanto os de interesse coletivo podem ser explorados concomitantemente nos dois regimes, embora nunca somente em regime privado. A prestação em regime público segue a lei de concessões e está sujeita a deveres de universalização e de continuidade do serviço.

Para monitorar e organizar o processo de liberalização do mercado de telefonia no Brasil, conforme estabelecido na Lei Geral das Telecomunicações,[6] foi criado um órgão regulador — Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel). Este tem como função garantir o dinamismo tecnológico da indústria, assegurar a padronização e a interconexão entre os equipamentos, e zelar pela qualidade dos serviços e atendimento dos usuários.

A Anatel foi instituída como uma autarquia especial vinculada ao Ministério das Comunicações e tem como papel celebrar e gerenciar os contratos de concessão; também cumpre as funções de planejamento, fiscalização e normatização dos serviços de telecomunicações. Cabe destacar que, conjuntamente com o Ministério das Comunicações, a agência pode propor políticas setoriais.[7]

A independência efetiva da Anatel[8] é bastante importante para a credibilidade e a eficiência das políticas regulatórias. Em muitas experiências internacionais em que a reforma setorial antecedeu a montagem do órgão regulador, verificou-se muita dificuldade para a resolução de conflitos entre os agentes de mercado e a fiscalização das empresas privatizadas, em razão da falta de legitimidade ou da dualidade de poderes regulatórios.

Além disso, visando à legitimidade do órgão, a LGT estipula uma série de mecanismos com o objetivo de assegurar a transparência dos atos da Anatel, como a obrigação de submeter à consulta pública os atos normativos e enviar relatório anual de suas atividades ao Congresso Nacional, para avaliação.

## CARACTERÍSTICAS DA REGULAÇÃO DA CONCORRÊNCIA NO SETOR DE TELEFONIA FIXA

Uma das características mais importantes da nova regulação do setor de telecomunicações no Brasil foi a adoção de um instrumental regulatório com fortes assimetrias pró-entrantes.[9] O objetivo dessas políticas era o de reduzir o poder de mercado das *incumbentes*, ao incentivar a entrada de novos operadores e, assim, obter uma estrutura de mercado mais competitiva.

Podem ser listadas seis assimetrias regulatórias empregadas pela Anatel na regulação do segmento de telefonia fixa: quanto ao regime de exploração, à estipulação da área de atuação, à proibição de expansão de atividades, ao incentivo à universalização, à proibição da diversificação das atividades e, por fim, à utilização de novas tecnologias (Pires, 1999).

1 - A primeira assimetria está relacionada à definição do regime de exploração dos serviços: enquanto as *incumbentes* estão sujeitas aos direitos e obrigações

do regime público, as entrantes terão autorizações no regime privado. Portanto, apenas as *incumbentes* estão sujeitas ao controle tarifário e a metas de universalização, que devem ser autofinanciadas. É importante frisar que os termos de autorização das empresas-espelho prevêem, também, a observância de preços-limite para serviços e o cumprimento de metas por parte dessas empresas entrantes, porém com maior flexibilidade que as determinadas para as concessionárias.

2 - A segunda assimetria refere-se à definição da área de atuação. Conforme apresentado anteriormente, diferentemente das empresas-espelho e da Embratel, as demais concessionárias de telefonia fixa atuam em subconjuntos regionais. Além disso, é permitido que uma empresa ou um grupo de empresas detenha participação acionária em mais de uma autorizada por região.

3 - A terceira assimetria é observada no critério de autorização para expansão de atividades. A LGT estabeleceu um período de transição diferenciado, no qual as concessionárias (até 31.12.2003) e as empresas-espelho autorizadas (até 31.12.2002) ficarão impedidas de ampliar ou diversificar suas atividades. Nesse caso, existe uma assimetria também em relação às novas autorizadas pós-2001, visto que essas não terão que obedecer a nenhuma restrição em suas condutas ou atividades.

4 - A quarta assimetria refere-se ao incentivo para a universalização dos serviços. A permissão de entrada em outros segmentos de mercado estará condicionada ao cumprimento de metas em cada uma das regiões do PGO, sendo que o prazo original para a permissão pode ser reduzido caso o cumprimento dessas obrigações seja antecipado. No entanto, esse incentivo deverá ocorrer, na prática, somente para as autorizadas e para a Embratel, visto que elas atuam sozinhas em suas regiões. Já no que se refere à situação das demais concessionárias, há, em cada região, a atuação de pelo menos uma grande "tele" e de uma operadora independente.

5 - A outra assimetria relevante está relacionada à possibilidade de diversificação. Além de estar condicionada ao cumprimento das metas com os incentivos assimétricos apresentados anteriormente, as concessionárias, diferentemente das autorizadas, não podem adquirir empresas de TV a cabo.

6 - A última assimetria refere-se ao uso de novas tecnologias. A Anatel, visando uniformizar as condições de operação entre *incumbentes* e entrantes, proibiu o acesso das *incumbentes* à tecnologia Wireless Local Loop (WLL), permitindo-a apenas às entrantes.

Considerando esse modelo de privatização, haveria a concorrência inicial entre as concessionárias e as autorizadas, empresas-espelho, na prestação de serviços de telefonia fixa local, sendo que as *incumbentes* apresentam as seguintes características (Pires, 1999):

✓ são três *holdings* de telefonia fixa locais e a Embratel;

✓ são empresas resultantes da privatização do Sistema Telebrás;

✓ receberam concessões para prestação de serviço público de telefonia fixa local e de longa distância dentro de sua área de concessão;

✓ têm, além das metas de universalização, de continuidade dos serviços e de qualidade impostas pelos contratos de concessão, também a obrigação de garantir interconexão com as suas redes a qualquer outra prestadora de serviços, mediante o pagamento de tarifas ajustadas;

✓ possuem o controle das tarifas pela Anatel, conforme o mecanismo *price-cap*, que prevê o repasse de ganhos tarifários ao consumidor, por meio de dedução de percentuais dos seus reajustes tarifários.

✓ possuem planta já instalada assegurando-lhes geração de caixa, o que facilita a alavancagem de recursos para novos investimentos.

✓ cada *holding* de telefonia fixa é formada por várias concessionárias locais (estaduais), provenientes do antigo Sistema Telebrás, que, antes da privatização, operavam de maneira independente e tinham plantas próprias e de tecnologias especificadas de acordo com critérios de cada empresa, não tendo havido, no passado, preocupação com a padronização de tecnologias.

✓ as redes de cada concessionária local são isoladas umas das outras, já que não lhes era permitida a realização de ligações de longa distância, atribuição da Embratel.

✓ como, pela nova regulamentação, as *holdings* poderão fazer ligações de longa distância dentro de sua área de concessão, um fator de competitividade para essas empresas será a interligação das suas várias redes estaduais.

Ainda segundo Pires (1999), as empresas-espelho de telefonia fixa no Brasil apresentam as seguintes características:

✓ foram autorizados os consórcios como empresas-espelho das concessionárias;

✓ não estão sujeitas a metas de universalização, continuidade, interconexão ou qualidade, tendo apenas que cumprir aquelas com que se comprometeram em suas propostas;

✓ suas tarifas são liberadas;

✓ poderão utilizar a tecnologia Wireless Local Loop (WLL), que é telefonia celular fixa e proporciona a vantagem de prescindir de redes cabeadas até a casa do usuário, o que acarreta menor tempo de implantação e menor custo de investimento. Suas competidoras — as concessionárias — somente poderão utilizar essa tecnologia a partir de 2001. Antes disso, só em cidades com menos de 50 mil habitantes ou naquelas em que não houver atendimento da empresa-espelho, segundo sua própria declaração;

✓ poderão revender serviços da concessionária;

O conjunto dessas regras assimétricas visava gerar as seguintes situações nos serviços de telecomunicação: estimular o cumprimento das metas de universalização e a entrada de novos agentes; ampliar a oferta e diversificar os serviços de telecomunicações.

*QUADRO 5*

***Comparativo entre os regimes de prestação público e privado***

| Aspectos regulatórios | Tipos de regime | |
|---|---|---|
| | **Público** | **Privado** |
| **Condições de Acesso ao Mercado** | **Requer prévia concessão, mediante licitação.** | **Simples autorização** |
| **Preços e Tarifas** | **Regime price cap durante, no mínimo, três anos.** | **Liberdade de preços** |
| **Obrigações de Universalização** | **Prestação e financiamento (no curto prazo) desses serviços** | **Somente em casos excepcionais** |
| **Fiscalização** | **Cumprimento rigoroso do contrato, com obrigações de prestação de informação à Anatel.** | **Princípios gerais de atividade econômica, previstos na Constituição.** |
| **Prazos** | **20 anos, prorrogáveis por mais um período de igual duração.** | **Indefinido** |
| **Direitos Adquiridos** | **Estabelecidos no contrato de concessão.** | **Nenhum** |

*Fonte: Pires, 1999.*

Entretanto, passados três anos da privatização, pode-se observar um cenário bem diferente daquele modelo de competição sem limites que a Anatel concebeu para 2002. Na realidade, os níveis atuais de competição são bem moderados, quadro que deve permanecer por mais alguns anos.

## COMPETIÇÃO NA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS DE TELEFONIA FIXA NO ESTADO DA BAHIA PÓS-PRIVATIZAÇÃO

A privatização e a abertura do setor de telefonia fixa provocaram uma profunda modificação da sua estrutura, conforme será descrito a seguir.

De um lado, há o grupo formado pela Telefónica S. A; Portugal Telecom; Banco Bilbao Viscaya e a empresa brasileira RBS, que arrematou a Telesp. Nesse consórcio, a principal empresa é a Telefónica S.A., grande operadora internacional de telefonia e uma das 15 maiores prestadoras de serviços do setor.

A empresa que está competindo com a Telefónica nesse mercado é a Vésper São Paulo, cujos componentes eram Bell Canadá, WLL, Qualcomm, SLI Wireless e Grupo Liberman.

O consórcio Solpart Participações S.A. adquiriu a *holding* Tele Centro-Sul — atual Brasil Telecom. Essa abrange um conjunto de nove empresas de telefonia fixa, que atuam no Centro-Oeste e Sul do País. Em setembro de 1999, depois de quatro tentativas, foi realizado o leilão da empresa-espelho dessa região, cujo vencedor foi o consórcio Global Village Telecom e ComTech.

A Tele Norte-Leste (atual Telemar) foi adquirida por um consórcio inteiramente nacional, formado pela Construtora Andrade Gutierrez, Inepar[10], Marcal, Grupo Lafont, BR Telecom e por antigos executivos do Grupo Garantia. Essa *holding*, formada por 16 teles, é a maior operadora de telefonia fixa do País, porém atende a um mercado bastante pulverizado e de baixa densidade demográfica.

Diferente dos grupos anteriores, o consórcio Telemar é formado apenas por empresas nacionais, não trazendo, portanto, nenhuma operadora com experiência internacional de atuação no setor de telecomunicações. Sua empresa-espelho também é a Vésper.

No que se refere à prestação de serviços de longa distância, a Embratel foi comprada pela americana MCI Worldcom. Já a licença da empresa-espelho foi adquirida pelo consórcio Bonari, controlado pela France Telecom e Sprint, denominando-se atualmente Intelig.

Como é conhecido, um dos principais resultados do processo de privatização das telecomunicações foi ter incentivado a entrada de importantes operadoras internacionais no mercado brasileiro. De fato, é importante frisar que, com exceção da Região I da telefonia fixa (Tele Norte Leste/Telemar), controlada por capitais nacionais, as demais *holdings* tiveram o seu comando transferido para grandes *players* estrangeiros, já executores de uma estratégia de atuação global. A configuração do setor telefonia fixa, pós-privatização, está apresentada no Quadro 6, a seguir.

***QUADRO 6***

***Privatização no segmento de telefonia fixa: áreas de atuação e principais acionistas***

| **Concessionárias** | | **Autorizadas (empresas-espelho)** | |
|---|---|---|---|
| **Área de Atuação** | **Operadoras** | **Área de Atuação** | **Operadoras** |
| **Subconjunto da Região I(a)** | **Telemar** | **Região I** | **Vésper** |
| **Subconjunto da Região II(b)** | **Brasil Telecom** | **Região II** | **Global Village Telecom** |
| **Subconjunto da Região III(c)** | **Telefónica** | **Região III** | **Vésper/SP** |
| **Região IV** | **Embratel** | **Região IV** | **Intelig** |

*Fonte: PGO e fontes diversas*

O Estado da Bahia, conforme descrito anteriormente, faz parte da Região I, e duas empresas aí atuam na prestação de serviços de telefonia fixa local, a Telemar e a Vésper. A Telemar é o maior conglomerado de telefonia do País (presente em 16 Estados) em termos de faturamento e em número de telefones instalados. A Vésper, empresa de telefonia fixa e de comunicação de dados, atua nas Regiões I e III e está presente em 80 municípios, incluindo as capitais de 17 estados do Brasil, distribuídos entre as regiões Sudeste, Norte e Nordeste.

Considerando os dados da Anatel para dezembro de 2001, a Telemar tinha 21.957.944 acessos fixos instalados e 737.957 telefones de uso público, sendo que na área 05, correspondente ao Estado da Bahia, o número de telefones instalados, no mesmo período, era de 2.176.270 e 98.650 telefones públicos. Já a concorrente da Telemar, a Vésper, em agosto de 2001 possuía 3.312.508 acessos fixos instalados, ou seja, cerca de 13% da capacidade total.

Esse percentual da Vésper em relação ao total de acessos fixos instalados não significa, necessariamente, o seu *market-share*. Segundo reportagem do jornal *A Tarde*, de 12/8/2001, quando se considera o número de aparelhos em serviços, as empresas-espelho têm pouco mais de 2% do mercado de telefonia fixa do País. Pode-se observar assim que, três anos após a privatização do Sistema Telebrás, a concorrência no setor não deslanchou, conforme concebido pela Anatel.

Dentre as razões para explicar a falta de concorrência pode-se referir o fato de que as empresas que descendem do Sistema Telebrás já nasceram gigantes e conhecedoras do mercado a que atendiam, enquanto as empresas-espelho tiveram de investir na construção de suas redes e na conquista de clientes. Assim, as *incumbentes* tinham um grande trunfo competitivo em relação às empresas entrantes: o controle da única rede pública de telecomunicações interligada a quase todos os domicílios do País.

A outra explicação foi a grande expansão das concessionárias com o intuito de atingir as metas de universalização. As operadoras procuraram antecipar as suas metas com a perspectiva de entrar em novos mercados como prevê a legislação para o setor.[11] A antecipação das metas de universalização e expansão determinadas pela Anatel — cujo alcance está previsto para 2003 — garante o direito das concessionárias de telefonia fixa atuarem fora de sua área de concessão, bem como a possibilidade da prestação de serviços de telecomunicações em geral, como telefonia móvel, longa distância internacional, DDD e comunicação de dados em todo o Brasil.

Um outro fator que dificultou a competição é que a assimetria estabelecida pela exclusividade do uso da tecnologia WLL não foi suficiente. A depender do tamanho de mercado existente, as tecnologias disponíveis tornam o gasto fixo pouco significativo em termos de retorno financeiro. A tecnologia de comunicação fixa WLL liga o usuário à rede através de radiocelular sem necessidade de cabeamento. Essa tecnologia é rentável quando a conexão é feita entre grandes distâncias e onde há um certo tráfego, dado que o par de cobre trançado (cabo) fica mais barato em curta distância do que o equipamento necessário para o WLL (Shima, 2001).

As empresas-espelho também não são competitivas quando se considera o custo para a instalação do aparelho. Os terminais WLL da Vésper custam R$ 198,00 na área de atuação da Telemar. A habilitação da Telemar custa R$ 70,07. A Vésper alega que só é possível trabalhar com preços mais competitivos se houver a permissão da Anatel para que os terminais atuais possam ser substituídos por celulares.

Além disso, a tecnologia WLL não possibilita o acesso à internet, o que pode ter afastado um considerável número de consumidores.

Algumas medidas que vêm sendo discutidas poderiam possibilitar uma maior competição na prestação de serviços telefônicos local. Umas dessas medidas seria o *unbundling* ou "compartilhamento de rede", numa tradução não-literal para o português. O *unbundling* consiste na obrigação das operadoras que controlam a rede pública de telefonia local desagregarem seus serviços para que os concorrentes possam solicitar direito de tráfego na mesma rede. Como a construção de uma rede própria exigiria investimentos vultosos e as empresas entrantes não estariam dispostas a alocar tais recursos, o *unbundling* poderia facilitar às teles interessadas a operação nas regiões de outras e vice-versa.

Uma outra questão está relacionada às regras de interconexão, fator ainda obscuro nas regras de funcionamento da telefonia fixa. Se a regulação não obriga a uma ampla interconexão entre as redes e não regula as condições de aluguel dos circuitos entre operadoras, as concessionárias que são dominantes adquirem total liderança e impedem a entrada das autorizadas, que teriam então que construir toda uma rede paralela, enquanto as primeiras já estariam em plena atuação no mercado. Além disso, as operadoras poderiam utilizar padrões-proprietários indiscriminadamente e, conseqüentemente, inviabilizar totalmente o tráfego da informação, de tal forma que seria impossível a qualquer tecnologia superar a desorganização da rede. Portanto, a ausência de regras claras de interconexão desarrumaria a prestação dos serviços, já que cada operadora poderia atuar com as mais diversas tecnologias proprietárias dentro da sua rede, inviabilizando a interconexão de outras redes e aluguel da rede por outras operadoras[12] (Shima, 2001).

A portabilidade, ou seja, a possibilidade do usuário de migrar para outra operadora e levar consigo o seu número de telefone, é uma outra questão que vem sendo discutida. Para viabilizar essa portabilidade as operadoras devem uniformizar mais os seus planos de numeração, de modo que os usuários possam migrar de operadora.[13] A não-uniformização do plano de numeração permitiria às operadoras amarrar os usuários de tal forma que a mudança de operadoras implicaria grandes custos de mudança de equipamentos, aprendizado e tempo.

Esses três aspectos, apresentados anteriormente, se não regulados, constituir-se-ão em barreiras fortíssimas à entrada e tornarão inviável a introdução da concorrência e dos dispositivos de regulação. Atualmente, só é possível vislumbrar que as três grandes teles possam competir, de forma relevante, entre elas mesmas. A entrada da Telefónica no mercado da Telemar ou, destas, na área da Brasil Telecom, é que pode estabelecer uma concorrência na prestação de serviços telefônicos locais.

Passados três anos de privatização do Sistema Telebrás, o setor de telefonia fixa modificou-se e ampliou-se consideravelmente no que se refere ao número de acessos fixos. Atualmente, na Bahia, atuam na prestação de serviços telefônicos local duas empresas, a Telemar e a Vésper, de acordo com o modelo elaborado pela Anatel de estimular a concorrência nesse setor.

No que se refere a esse objetivo, a atuação da empresa-espelho no atendimento aos consumidores residenciais está muito aquém do anunciado no momento da privatização da telefonia fixa. A Telemar, como as outras concessionárias do setor, possui uma parcela de mercado superior a 90%, configurando-se a prestação de serviços de telefonia local praticamente como um monopólio.

A pouca penetração das empresas-espelho não se constitui um fenômeno observado apenas na experiência brasileira, haja vista que na Europa e nos Estados Unidos as concorrentes das grandes operadoras possuem pequenas parcelas do mercado. Uma explicação para isso é que a mudança de operadora pelos assinantes apresenta um custo de transação muito alto e para haver a migração do consumidor as vantagens oferecidas pela outra prestadora devem ser significativas.

Uma questão que permanece é se existe a possibilidade de estabelecer regras que permitam às empresas-espelho concorrerem com uma operadora já existente. Observadas as experiências internacionais e no Brasil até o momento, pode-se inferir que, quando uma operadora local concorre com novos entrantes, a primeira possui tantas vantagens a seu favor que a competição torna-se praticamente impossível.

Diante do exposto, o regime de competição nos serviços locais de telefonia não virá tão rápido nem tão fácil. Além disso, ocorre que as próprias empresas não mostram interesse em disputar os clientes residenciais das outras operadoras. Mesmo nas suas áreas de concessão, a disputa maior é pelo mercado corporativo, as grandes empresas, que gastam bem mais com serviços telefônicos e geram altos níveis de rentabilidade. Somente esses grandes usuários permitiriam às companhias lucros para viabilizar futuros investimentos.

## NOTAS

[1]O Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC) é o serviço de telecomunicações que, por meio de transmissão de voz e de outros sinais, destina-se à comunicação entre pontos fixos determinados, utilizando processos de telefonia. São modalidades do Serviço Telefônico Fixo Comutado destinado ao uso do público em geral o serviço local, o serviço de longa distância nacional e o serviço de longa distância internacional

[2] Monopólio estatal verticalmente integrado e organizado em diversas subsidiárias, que fornecia serviços através de uma rede de telecomunicações interligada em todo o território nacional.

[3] Estavam em discussão, no âmbito do governo, outros dois modelos de privatização do Sistema Telebrás. Em um deles, o governo venderia a sua participação no capital votante, que, apesar de ser o caminho mais rápido de privatização, significaria a substituição do monopólio público pelo

privado. Na outra opção, o governo manteria a sua participação na Telebrás e venderia as suas subsidiárias, mas corria o perigo de não conseguir repassar as empresas menos lucrativas (Novaes, 2000). Existia, também, uma proposta de reestruturação do setor de telecomunicações, elaborada principalmente pela oposição ao Governo Federal, para que se mantivesse a Telebrás como empresa estatal, porém se estabelecesse a abertura do mercado de telefonia para outras operadoras.

[4] As *incumbents* eram as empresas que estavam atuando no setor antes da abertura do mercado, a ex-monopolista do antigo Sistema Telebrás.

[5] Art. 68: É vedada, a uma mesma pessoa jurídica, a exploração, de forma direta ou indireta, de uma mesma modalidade de serviço nos regimes público e privado, salvo em regiões, localidades ou áreas distintas. Art. 136: Não haverá limite ao número de autorizações de serviço, salvo em caso de impossibilidade técnica ou, excepcionalmente, quando o número de competidores puder comprometer a prestação de uma modalidade de serviço de interesse coletivo.

[6] Livro II, artigo 8º

[7] Existe uma discussão se entre as atribuições de uma Agência Reguladora caberia a condução de políticas setoriais ou se essa função caberia apenas ao Governo Federal. No caso das telecomunicações no Brasil, está bem claro na LGT que a Anatel poderia participar de possíveis planejamentos setoriais

[8] Há uma discussão na literatura sobre a possibilidade dos agentes responsáveis pela atividade regulatória estarem suscetíveis à cooptação por parte de grupos de interesse com intuito de garantir "renda extraordinária", prejudicando o bem-estar social. Esses enfoques sobre regulação econômica fazem parte das Teorias da Captura, nas quais se debate o processo de "captura" das instituições reguladoras do Estado por interesses privados (Fiani, 1998).

[9] As assimetrias regulatórias podem ser definidas como a existência de um conjunto de direitos e deveres que diferem de um prestador de serviço para outro, mesmo quando ambos fornecem serviços equivalentes e atuam em um mesmo mercado geográfico (Herrera,1998).

[10] A participação acionária da Inepar na empresa Telemar foi vendida posteriormente para o Banco Opportunity

[11] PGMU DO STFC, CAPÍTULO I, ART 4, & 1

[12] Essa obrigatoriedade de interconexão está posta com o objetivo de impedir-se o que vem ocorrendo na Europa, desde longo tempo, a despeito da formação de redes privadas virtuais viabilizadas pelas alianças estratégicas.

[13] A uniformização do plano de numeração significa que o código de acesso de cada usuário deve ter uma determinada quantidade de dígitos, seja qual for a operadora. Os usuários também têm o direito de utilizar o mesmo código de acesso se mudarem de operadora (Shima, 2001).

## BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

BNDES. Telecomunicações: perfil das operadoras. *Cadernos de Infra-estrutura*. Rio de Janeiro: BNDES, 1997.

FAGUNDES, J. *As telecomunicações no Brasil*: uma agenda para as políticas públicas. Rio de Janeiro: IEI/RJ, 1995. (Texto para discussão, 353)

FERREIRA Jr., H.; WOHLERS, M. Regulamentação e privatização das telecomunicações no Brasil: enfoque teórico e comparação internacional. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 26. Vitória. *Anais*... Vitória: ANPEC, 1998.

FIANI, R. *Uma abordagem abrangente da regulação dos monopólios*: exercício preliminar aplicado a telecomunicações. Rio de Janeiro:IE/UFRJ, 1998. (Texto para discussão, 408)

HERRERA, A. *Reforma del sector de telecomunicaciones en Brasil*: asimetria regulatoria, competencia

y universalización de los servicios. São Paulo, 1998. (xerocopiado).

LIMA, C. L. C. *Privatização e reforma do setor de telefonia brasileiro*: regulação do mercado de centrais de comutação telefônica fixa. 2000. Dissertação (Mestrado em Economia) - Universidade Federal da Bahia, Salvador.

NOVAES, A. Privatização do setor de telecomunicações no Brasil. In: *Privatização no Brasil – o caso dos serviços de utilidade pública*. Rio de Janeiro: BNDES, 2000.

OLIVEIRA, D.C. *A Telebahia e a qualidade total*: análise das mudanças observadas no padrão de desempenho, no período de 1989 a 1994. 1995. Monografia (Graduação em Economia) - Universidade Federal da Bahia, Salvador.

PASTORIZA, F. A. *Privatização na indústria de telecomunicações*: antecedentes e lições para o caso brasileiro. Rio de Janeiro: BNDES, 1996. (Texto para discussão, 43).

PIRES, J.C.L. *Reestruturação competitiva e regulação nos setores de energia elétrica e de telecomunicações*. 1999. Tese (Doutorado em Economia) - Instituto de Economia /Universidade Federal do Rio de Janeiro.

POSSAS, M.L.; PONDÉ, P.; FAGUNDES, J. Regulating competition in oligopoly: the case of telecomunications in Brazil. In: TWELTH BIENAL CONFERENCE OF THE INTERNACIONAL TELECOMUNICATION SOCIETY. 1998. Estocolmo, *Anais*.... Estocolmo, (xerocopiado)

REZENDE, F.; PAULA, T. B. *Infra-estrutura*: perspectivas de reorganização; telecomunicações. Brasília: IPEA, 1997.

SILVA, A . C. V. A evolução do mercado de telecomunicações no Brasil no período pós-privatização. In: FUKASAKU, K & PINHEIRO, A. *Privatização no Brasil – o caso dos serviços de utilidade pública*. Rio de Janeiro: BNDES, 2000.

SHIMA, W. T. Modelo brasileiro de regulação do serviço de telefonia fixa comutado (stfc): os espaços da concorrência e da concentração de mercados In: CONGRESSO BRASILEIRO DE REGULAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS CONCEDIDO, 2. 2001. São Paulo. *Anais*.... São Paulo: ABAR, 2001.

SZAPIRO, M. *Capacitação tecnológica em telecomunicações no Brasil*: desenvolvimento e impactos da reestruturação do setor. 1999. Dissertação (Mestrado em Economia) - Instituto de Economia/ Universidade Federal do Rio de Janeiro.

WOHLERS, M. *Reestruturação, internacionalização e mudanças institucionais das telecomunicações*: lições das experiências internacionais para o caso brasileiro. 1994. Tese (Doutorado em Economia) - Instituto de Economia /Unicamp, Campinas.

WOHLERS, M. Internacionalização das telecomunicações. Caracterização e impacto institucional. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 22. 1995, Salvador. *Anais*.... Salvador: ANPEC, 1995.

WOHLERS, M. *Reformas institucionais e investimento nas telecomunicações brasileiras*. Brasília: CEPAL, 1997. (xerocopiado)

_____. *A guerra das telecomunicações*. 2000 (No prelo).

WOHLERS, M.; PLAZA, C. (Orgs). *Informe anual 2000*: telecomunicações e tecnologias da informação. São Paulo: CELAET/UNIEMP, 2000.

**Periódicos consultados**

ANUARIO TELECOM, 1998/1999

FOLHA DE SÃO PAULO, vários números.

GAZETA MERCANTIL, vários números.

JORNAL A TARDE, 12 de agosto de 2001

REVISTA DA TELEBRASIL, vários números.

REVISTA AMANHÃ, Edição 170 - Setembro de 2001.

TELECOM, Jornal das Telecomunicações, vários números.

**Legislações consultadas**

CONTRATOS DE CONCESSÃO E AUTORIZAÇÃO DOS SERVIÇOS TELEFÔNICOS

LEI GERAL DAS TELECOMUNICAÇÕES ( LEI nº 9742/97)

LEI N. 8248/91

PLANO GERAL DE OUTORGA

**Sites consultados**

www.anatel.gov.br

www.telemar.com.br

www.vesper.com.br

# INDICADORES FINANCEIROS E CAPACIDADE TRIBUTÁRIA NA BAHIA – REGIÕES E MUNICÍPIOS

*CREOMAR BAPTISTA**

O zelo em relação ao equilíbrio orçamentário e ao gerenciamento das receitas e despesas públicas cresceu ao longo do ano de 2001 graças à recente aprovação da "Lei de Responsabilidade Fiscal" (LRF). Ainda que o Estado da Bahia, ao longo dos anos 1990, tenha construído condições imprescindíveis para o cumprimento da maior parte dos parâmetros desse instituto legal (Baptista, 2001), fato é que os municípios, como é facilmente perceptível, não se encontram em situação tão confortável. Portanto, é imprescindível avaliar a *performance* arrecadatória dos municípios baianos, a carga tributária municipal e estadual, calcular índices financeiros e enumerar as localidades distribuídas em eixos de desenvolvimento com o fito de aferir seu potencial de arrecadação.

Os índices calculados são aqueles conhecidos na literatura como Indicadores do Balanço Financeiro, relacionados à execução orçamentária e extra-orçamentária das localidades e estrutura de receitas, cujos resultados apontam o grau de dependência das transferências estaduais e federais por parte das municipalidades e o peso das receitas próprias (sobretudo as tributárias) e, por fim, os indicadores da capacidade de geração própria e total de poupança, além da cobertura corrente, medidas da possibilidade de autofinanciamento das despesas de capital das administrações municipais.

A espacialização dos indicadores orçamentário-financeiros, por simplicidade e adequação a cortes metodológicos comuns a outros estudos efetuados no âmbito do sistema estadual de planejamento, seguirá, aqui, o esquema dos eixos de desenvolvimento que já orienta as metas e ações do Plano Plurianual Estadual (PPA) em curso (2000-2003). Como corolário de toda esta análise, serão estimados os parâmetros de máxima verossimilhança para uma função de capacidade fiscal para os municípios do Estado através do método da fronteira estocástica, que propiciará a obtenção de coeficientes de eficiência tributária para localidades selecionadas.

Os dados que alimentam a apuração dos referidos índices e os modelos econométricos escolhidos são os mais recentes e completos de que se dispõe, sendo coletados pelo Tribunal de Contas dos Municípios (TCM) para o ano de 1998.

* Creomar Baptista é coordenador de Políticas Sociais - SPE/Seplantec-Ba. MSC em Economia e professor da Fundação Visconde de Cairu (FVC-Salvador). Agradecimentos a Eduardo Bassani, que, como estagiário da Diretoria de Políticas Públicas (DPP-SPE), obteve e tabulou os dados aqui utilizados.

## DESCENTRALIZAÇÃO, MUNICIPALISMO E FINANÇAS MUNICIPAIS

O processo de descentralização, avançado a partir da Carta Constitucional de 1988 (Giambiagi; Além, 1999),) refletiu-se em aumento das transferências do Governo Federal para Estados e Municípios, através de seus fundos de participação. De modo geral, os recursos transferidos não estão sujeitos a uma rubrica de gasto específico e, por outro lado, a própria transferência opera como mecanismo de desestímulo ao esforço arrecadatório municipal.

Observando mais de perto a questão, os dados comprovam que as receitas próprias municipais (não computadas as transferências recebidas) vêm apresentando excelente desempenho desde a promulgação da Constituição de 1988, sendo que, desse ano até 1998, *o volume de recursos próprios dos municípios brasileiros elevou-se em R$9,7 bilhões, o que significa um acréscimo de cerca de 197%, com crescimento médio anual duas vezes mais rápido que o dos tributos estaduais e três vezes o dos federais*.

De fato, os municípios foram os maiores beneficiários do processo de descentralização, ainda que persistam desigualdades na distribuição da receita própria entre eles. Como os tributos mais importantes têm características predominantemente urbanas, as propriedades mais valorizadas e as atividades de serviços encontram-se mais concentradas nos grandes centros e nas regiões mais desenvolvidas (Afonso, Araújo, 2000), de modo que a arrecadação termina por se concentrar nas regiões mais ricas. Nesse caso, as transferências, em particular as do FPM, cumprem o papel de minimizar a variância no padrão de financiamento dos municípios brasileiros.

É indiscutível o papel redistributivo das transferências no Brasil. O FPM é a primeira fonte de financiamento para a grande maioria das prefeituras, tendo relevância inversamente proporcional ao tamanho do município. Entretanto, há que se enfatizar que o Brasil *é um caso raro de país que não adota nenhuma forma específica de prêmio ao esforço de arrecadação por parte das municipalidades e até há pouco tempo atrás não possuía nenhum instituto legal que disciplinasse a gestão financeira municipal*, o que somente foi alcançado com a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), no ano de 2000 (Baptista, 2000a, 2000b), que garantiu maior grau de *accountability* às finanças públicas brasileiras e fundou as bases de uma política fiscal realmente sólida para o País.[1]

A estimativa dos impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre uma cultura profundamente afetada pelos ciclos econômico-políticos e clientelista, como foi historicamente a brasileira, seria de todo modo prematura. Porém, a determinação do Executivo Federal em manter a integridade "conceitual" da LRF, mesmo diante das investidas dos governos municipais, conjugada à melhoria evidente dos sistemas públicos de controle são fatores positivos de estímulo a essa mudança de mentalidade.

Um dos objetivos deste texto é identificar, na seqüência de trabalhos anteriores (Baptista, 2000a, 2000b) municípios no Estado da Bahia que, diante da Lei de Responsabilidade Fiscal, sejam potencialmente focalizados por políticas de modernização e fiscalização tributária que estimulem o aumento dos resultados tributários. Os dados sobre a realidade baiana, felizmente, mesmo através de uma aproximação preliminar, confirmam a hipótese de que é possível ampliar receitas próprias municipais, desde que se caracterizem as localidades que obedecem a essa condição e se empregue um *mix* ótimo de políticas públicas.

De acordo com Afonso, Araújo (2000), informações da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), relativas a 1997, comprovam que 99% dos municípios coletavam alguma receita tributária, sendo que 95% cobravam ISS; 90%; IPTU; 94%; taxas, e 18%, contribuições de melhoria. Havia, por outro lado, um número maior de municípios aplicando o ISS que o IPTU no Brasil. Na Bahia, os números fornecidos pelo TCM não são muito diferentes. Do total de municípios, 99,52% coletavam em 1998 alguma receita tributária. Eram 92,53% os que cobravam IPTU e taxas, e 98,80% cobravam ISS, sendo que apenas 7,47% cobravam contribuição de melhoria (Quadro 1).

***QUADRO 1***

***Desempenho da arrecadação tributária por nível de governo (1988/1998)***

| Anos | R$ Milhões de 1998 (*) | | | Ano-base 1988 = 100 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | União | Estados | Município | União | Estados | Município |
| 1988 | 121303 | 44625 | 4917 | 100 | 100 | 100 |
| 1989 | 127982 | 53123 | 4996 | 106 | 119 | 102 |
| 1990 | 147077 | 58131 | 6413 | 121 | 130 | 130 |
| 1991 | 122261 | 57260 | 9284 | 101 | 128 | 189 |
| 1992 | 122316 | 52223 | 7955 | 101 | 117 | 162 |
| 1993 | 133349 | 47990 | 7091 | 110 | 108 | 144 |
| 1994 | 147642 | 59524 | 7617 | 122 | 133 | 155 |
| 1995 | 156922 | 65931 | 10583 | 129 | 148 | 215 |
| 1996 | 165836 | 72769 | 13970 | 137 | 163 | 284 |
| 1997 | 174855 | 73842 | 14263 | 144 | 165 | 290 |
| 1998 (e) | 187733 | 73158 | 14625 | 155 | 164 | 297 |
| Crescimento 1998/1988 | | | | | | |
| Em R$ milhões | 66430 | 28533 | 9,708 | | | |
| Em % | 54,8% | 63,9% | 197,4% | | | |
| Média anual | 4,5% | 5,1% | 11,5% | | | |

*Fontes: Afonso, Araújo (2000).*

***QUADRO 2***

***Percentual de municípios que coletam alguma receita tributária ou taxas. Bahia***

| Número de Municípios | Tipo/Receita | % |
|---|---|---|
| 384 | IPTU | 92,53 |
| 410 | ISS | 98,80 |
| 399 | ITIV | 96,14 |
| 6 | IVVC | 1,45 |
| 216 | Outros | 52,05 |
| 413 | Total (Impostos) | 99,52 |
| 332 | Ex. P. Polícia | 80,00 |
| 308 | Prest. Serviço | 74,22 |
| 31 | C. Melhoria | 7,47 |
| 384 | Taxas (Total) | 92,53 |
| 413 | Total (Receitas Tributárias) | 99,52 |

*Fontes: TCM - Prestação de Contas do Exercício de 1998.*
*Obs: consideram-se aqui municípios com arrecadação > 0*

## ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DA ESTRUTURA DE RECEITAS E DESPESAS MUNICIPAIS

Os principais quocientes aplicados sobre o *balanço financeiro* são os quocientes da execução orçamentária, o financeiro real da execução orçamentária, o de execução extra-orçamentária e os de resultado da execução financeira e quociente do resultado dos saldos orçamentários. Seu cálculo é efetuado como segue:[2]

***QUADRO 3***

***Quocientes do Balanço Financeiro***

| Indicador | Fórmula |
|---|---|
| (1) Execução Orçamentária | Receita Orçamentária / Despesa Orçamentária |
| (2) Execução Extra-orçamentária | Receita Extra-orçamentária / Despesa Extra-orçamentária |
| (3) Resultado da Execução Financeira | Receita (Orçamentária + Extra-orçamentária) / Despesa (Orçamentária + Extra-orçamentária) |
| (4) Resultado dos Saldos Financeiros | Saldo para o Exercício Seguinte / Saldo do Exercício Anterior |

O primeiro quociente (execução orçamentária) deve demonstrar quanto a receita orçamentária representa para o pagamento da despesa orçamentária. O segundo (execução extra-orçamentária) pretende averiguar quanto da receita extra-orçamentária foi recebido em confronto com a despesa extra-orçamentária

paga. Quanto mais próximo esse quociente estiver de 1, mais será o desejável. Se for maior do que 1 representará aumento da dívida flutuante, o que provocará, em conseqüência, aumento do Passivo Financeiro no Balanço Patrimonial.

Ainda em relação a (2), se houver o correspondente aumento dos recursos financeiros das disponibilidades (caixa/bancos), a situação será considerada normal. *Caso ocorra, por outro lado a diminuição dos recursos financeiros das disponibilidades em caixa/bancos, isso indicará que a diferença financiou o pagamento das despesas orçamentárias e a situação será considerada preocupante*.

Já através do indicador (3) pode-se verificar o resultado do exercício financeiro que é demonstrado pelo balanço financeiro. Considera-se normal o resultado de 1 ou pouco maior que 1. Se for menor que 1, é preciso verificar se as disponibilidades (saldo de caixa/bancos) refletem a movimentação financeira de origem extra-orçamentária.

O último quociente (resultado dos saldos financeiros) tem por objetivo revelar o Saldo que passa para o exercício seguinte em confronto com o do exercício anterior. Apresenta o Resultado do Balanço Financeiro. Tende a ser considerado normal se igual a 1 ou pouco maior do que 1. Caso seja menor do que 1, é preciso verificar se as disponibilidades (saldos de caixa/bancos) refletem a movimentação financeira de origem extra-orçamentária.

Muito embora os indicadores do Balanço Financeiro possuam grande importância, a análise demanda, naturalmente, a avaliação da *estrutura de receitas* dos municípios, que deriva de indicadores igualmente simples. Entre os principais estão o de participação da receita tributária, participação das receitas de transferência, participação das receitas de capital, participação do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), participação do ICMS e o de captação extra-orçamentária.

***QUADRO 4***

***Indicadores da Estrutura de Receitas Municipal***

| Indicador | Fórmula |
|---|---|
| (5) Participação da Receita Tributária | Receitas Tributárias/Receita Total |
| (6)Participação das Receitas de Transferência | Receitas de Transferência/Receita Total |
| (7) Participação das Receitas de Capital | Receitas de Capital/Receita Total |
| (8) Participação do FPM | Receitas FPM/Receita Total |
| (9) Participação do ICMS | Receitas ICMS/Receita Total |
| (10) Captação Extra-orçamentária | Receitas Extra-orçamentárias/Receita Total |

O primeiro indicador (participação da receita tributária) constitui-se em um forte instrumento de aferição da gestão tributária municipal. Por seu turno, a participação das receitas de transferências fornece o grau de dependência em que a administração municipal se encontra relativamente a outras esferas governamentais. A participação das receitas de capital é de fundamental importância por denunciar o grau de utilização de receitas de terceiros para o exercício de funções públicas.

Os indicadores relativos à participação do FPM e ICMS têm significado evidente, pois traduzem a dependência dos governos municipais em relação às esferas federal e municipal. O derradeiro indicador (captação extra-orçamentária) apresenta a relação entre as receitas extra-orçamentárias e as receitas totais, indicando em que medida a administração necessita de recursos de curtíssimo prazo.

O bloco final de indicadores é composto das medidas relacionadas à *capacidade de geração de poupança* das localidades e à cobertura corrente (relação entre receitas correntes e despesas correntes, que, se positiva, propicia o financiamento das despesas de capital da localidade).

***QUADRO 5***

***Indicadores de Geração de Poupança e Cobertura Corrente***

| Indicador | Fórmula |
|---|---|
| **(11) Capacidade de Geração Própria de Poupança** | **(Receitas Tributárias + ICMS - Despesas Correntes) / (Receitas Tributárias + ICMS)** |
| **(12) Capacidade de Geração Total de Poupança** | **(Receitas Correntes - Despesas Correntes) / Receitas Correntes** |
| **(13) Cobertura Corrente Própria** | **Receitas Tributárias / Despesas Correntes** |
| **(14) Cobertura Corrente Total** | **(Receitas Tributárias + ICMS) / Despesas Correntes** |

O resultado da medida da capacidade de geração própria de poupança fornece a relação entre as receitas correntes próprias não comprometidas e as receitas correntes próprias. Afere a parcela das receitas correntes próprias que sobram como margem para poupança própria. Nesse sentido, considera-se a parcela de transferência do ICMS como própria devido à possibilidade de gestão, ainda que parcial, que se tem sobre o índice de participação.

A capacidade de geração total de poupança (12) é a relação entre as receitas correntes totais não comprometidas e as receitas correntes totais. Indica a parcela das receitas correntes totais que sobram como margem de poupança total. Finalmente, os indicadores de cobertura corrente própria e cobertura corrente total proporcionam a possibilidade de avaliar a participação das receitas correntes próprias nas despesas correntes (13) ou, de maneira ampliada, o total formado por receitas tributárias e ICMS nas despesas correntes.

*QUADRO 6*

***Indicadores financeiros e da estrutura de receita e financiamento (valores médios)***

| | Chapada | Extremo Sul | Grande Recôncavo | Mata Atlântica | Metropolitano | Nordeste | Planalt |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Execução Orçamentária | 0,99 | 0,95 | 0,98 | 0,93 | 0,95 | 0,99 | 0,9 |
| Execução Extra-Orçamentária | 1,19 | 1,99 | 1,14 | 1,64 | 0,72 | 5,15 | 3,1 |
| Resultado da Execução Financeira | 0,98 | 0,98 | 0,98 | 0,95 | 0,89 | 1,00 | 0,9 |
| Resultado dos Saldos Financeiros | 1,19 | 0,83 | 3,67 | 4,09 | 0,98 | 2,76 | 1,9 |
| Part. Receita Tributária | 0,02 | 0,06 | 0,02 | 0,02 | 0,02 | 0,02 | 0,0 |
| Part. Receitas de Transferências | 0,81 | 0,75 | 0,81 | 0,80 | 0,85 | 0,82 | 0,7 |
| Part. Receitas de Capital | 0,10 | 0,05 | 0,06 | 0,06 | 0,08 | 0,05 | 0,1 |
| Part. FPM | 0,43 | 0,35 | 0,45 | 0,43 | 0,48 | 0,43 | 0,4 |
| Part. ICMS | 0,07 | 0,15 | 0,12 | 0,14 | 0,08 | 0,09 | 0,1 |
| Cap.Extra-Orçamentária | 0,05 | 0,11 | 0,08 | 0,10 | 0,03 | 0,06 | 0,0 |
| Geração Própria de Poupança | -8,75 | -3,37 | -8,04 | -4,54 | -8,02 | -8,10 | -6,4 |
| Geração Total de Poupança | 0,05 | 0,05 | 0,07 | 0,01 | 0,06 | 0,07 | 0,0 |
| Cobertura Corrente Própria | 0,12 | 0,26 | 0,19 | 0,20 | 0,11 | 0,13 | 0,1 |

*Fontes: TCM - Prestação de Contas do Exercício de 1998. Cálculos Próprios.*
*OBS: C.V = Coeficiente de Variação (Desvio padrão/Média*100)*

## RESULTADOS DOS INDICADORES POR EIXOS ECONÔMICOS

Como o número total de municípios na Bahia é grande (415), optou-se por calcular para cada medida orçamentário-financeira uma média por eixo de desenvolvimento[3] (Quadro 6), que fornece uma aproximação da realidade das finanças municipais em dada territorialidade. Com relação ao primeiro coeficiente (execução orçamentária), o quadro não se mostra preocupante porque na média a maioria das regiões tem um indicador próximo a 1, variando no total entre 0,95 e 0,99. Já o indicador da execução extra-orçamentária, superior a 1, com exceção do encontrado no Eixo Metropolitano, induz a alguma preocupação com os altos níveis de passivo flutuante das localidades e, por conseqüência, do passivo financeiro. O ideal em relação ao resultado da execução financeira é que fosse exatamente igual a 1, sendo o nível mais preocupante o do Eixo Metropolitano (0,89). O mesmo ocorre com o resultado dos saldos financeiros, que no Eixo Metropolitano é 0,98 e no Extremo Sul, 0,83.

No que tange aos indicadores da estrutura municipal de receitas, salta aos olhos o nível relativamente homogêneo da participação das receitas tributárias no total da receita, sendo moderadamente mais elevada apenas nos Eixos Extremo Sul e Planalto. A dependência de receitas de transferências é elevada em todos os eixos, sendo menor, naturalmente, nos casos mencionados do Extremo Sul e Planalto, onde, em média, o indicador esteve entre 0,75 e 0,79. Essa dependência se torna bem clara se levarmos em conta que o FPM, em todos os eixos, representa a maior parte da receita municipal.

A participação das receitas de capital, por sua vez, embora em nível baixo (varia de 0,05 a 0,10), mostra-se em média ligeiramente mais elevada na Chapada e no Eixo Metropolitano. *Portanto, pode-se afirmar que, na Bahia, o grau de alavancagem da administração pública, ou seja, a capacidade de financiar a despesa pública com recursos do setor privado, é extremamente reduzido*.

É a avaliação dos indicadores de geração de poupança (própria e total) das administrações públicas baianas que comprova o seu desprezível potencial de financiamento. À exceção do município de Simões Filho, da Região Metropolitana de Salvador, com um índice de geração própria de poupança igual a 0,07, o indicador é negativo para todas as outras municipalidades do Estado, ainda que em média menor no Extremo Sul e Mata Atlântica.

No Quadro 7 estão apresentados os coeficientes de dispersão padronização padronizados (com o maior valor fixado na unidade) por eixo, que fornecem uma idéia da variabilidade dos indicadores financeiros escolhidos na análise. Excetuando-se os índices de execução financeira e extra-orçamentária, a Região Metropolitana desponta claramente como a porção da Bahia onde é mais homogênea a distribuição dos indicadores financeiros.

*QUADRO 7*

***Coeficientes de variação padronizados por eixos****

| | Chapada | Extremo Sul | Grande Recôncavo | Mata Atlântica | Metropolitano | Nordeste |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Execução Orçamentária | 0,32 | 0,27 | 0,43 | 0,41 | 0,50 | 0,31 |
| Execução Extra-Orçamentária | 0,33 | 0,34 | 0,20 | 0,25 | 0,25 | 1,00 |
| Resultado da Execução Financeira | 0,46 | 0,38 | 0,43 | 0,58 | 0,86 | 0,40 |
| Resultado dos Saldos Financeiros | 0,16 | 0,12 | 1,00 | 0,61 | 0,21 | 0,39 |
| Part. Receita Tributária | 0,86 | 1,00 | 0,99 | 0,95 | 0,65 | 0,79 |
| Part. Receitas de Transferências | 0,80 | 1,00 | 0,82 | 0,91 | 0,53 | 0,99 |
| Part. Receitas de Capital | 0,53 | 1,00 | 0,68 | 0,70 | 0,71 | 0,79 |
| Part. FPM | 0,77 | 0,90 | 1,00 | 0,76 | 0,54 | 0,66 |
| Part. ICMS | 0,61 | 0,93 | 0,80 | 0,44 | 0,27 | 0,90 |
| Cap. Extra-Orçamentária | 0,87 | 0,53 | 0,84 | 0,88 | 0,93 | 0,81 |
| Geração Própria de Poupança** | 0,18 | 0,13 | 1,00 | 0,15 | 0,07 | 0,11 |
| Geração Total de Poupança | 0,22 | 0,23 | 0,21 | 1,00 | 0,11 | 0,19 |
| Cobertura Corrente Própria | 0,59 | 0,70 | 0,72 | 0,48 | 0,25 | 0,98 |

*Fontes: TCM - Prestação de Contas do Exercício de 1998. Cálculos Próprios.*
** Valor Padronizado do Coeficiente de Variação. Máximo = 1*
*** O resultado da Geração Própria de Poupança é negativo, sendo medido em termos absolutos.*

Fica evidente, entretanto, a baixa dispersão dos indicadores de geração própria e total de poupança na maioria dos eixos baianos de desenvolvimento, à exceção de no Eixo Mata Atlântica, onde a variação na geração própria de poupança é máxima, ocorrendo o mesmo com o Grande Recôncavo em relação à geração própria. Os dados revelam que o quadro da capacidade de poupança municipal na Bahia é grave, sendo generalizado o baixo nível de financiamento próprio no Estado. A dispersão espacial dos indicadores de participação das receitas tributária de transferências e capital é também alta, com exceção de no Eixo Metropolitano, avaliado sob a ótica do peso das receitas tributárias e de transferências.

## DETERMINAÇÃO DA CAPACIDADE TRIBUTÁRIA DOS MUNICÍPIOS

A maneira mais precisa de estimar a arrecadação tributária potencial ou capacidade fiscal consistiria na adaptação da metodologia de estimação de funções de fronteira estocástica. Esse procedimento permite distinguir dois componentes da arrecadação tributária: a) a capacidade tributária (determinada pelas características econômicas da localidade); b) o esforço fiscal de arrecadação dos governos estaduais, municipais e da União.

Supondo que:

15) $R_{i,t} = R^{*}_{i,t} \times E_{i,t}$

Onde:

$R_{i,t}$ = arrecadação tributária da localidade i no período t;

$R^{*}_{i,t}$ = capacidade tributária da localidade i no período t;

$E_{i,t}$ = esforço fiscal de arrecadação da unidade de governo i no período t.

Com o método da fronteira estocástica torna-se relativamente simples a estimação do parâmetro Ei,t do esforço fiscal, bastando especificar uma função de produção de receita tributária para dados *cross-section* do tipo:

16) $R_{i,t} = f(b, PIB_{i,t}, POP_{i,t}) \exp(v_{it})$

Onde:

$R_{i,t}$ = arrecadação tributária da localidade i, no período t;

b = coeficientes da estimativa;

$PIB_{i,t}$ = produto interno bruto da localidade i, no período t;

$POP_{i,t}$ = população da localidade i no período t;

$v_{it}$ = termo de erro.

A especificação do termo de erro é sem dúvida a grande inovação do método

da fronteira para estimativa da eficiência arrecadatória. Pode-se definir o resíduo estocástico $u_{it}$ como (em que $u_{i,t} \sim N(0,s^2_u)$ e $e_{i,t} \sim N(ms^2)$).

17) $v_{it} = u_{i,t} - e_{i,t}$

Em (17), o termo $v_{it}$ pode ser separado em dois componentes: um termo estocástico $u_{i,t}$, associado a efeitos de políticas não-tributárias que impactam o nível de tributação (ou mesmo deficiências de mensuração) e outro termo, $e_{i,t}$, menos estocástico, relacionado a características da administração tributária como eficiência ou esforço voltado para a arrecadação de impostos. De acordo com essa especificação, o diferencial entre a capacidade tributária (arrecadação potencial) e a observada é dada pelo componente $e_{i,t}$.

Logo:

18) $R^*_{i,t} = f(b, PIB_{i,t}, POP_{i,t})\exp(u_{it})$

Desta maneira, o esforço fiscal ($E_{i,t} = R_{i,t} / R^*_{i,t}$) é dado por:

19) $E_{i,t} = f(b, PIB_{i,t}, POP_{i,t})\exp(u_{it} - e_{i,t}) / f(b, PIB_{i,t}, POP_{i,t})\exp(u_{it})$

Desta maneira:[4]

20) $E_{i,t} = \exp(-e_{it})$, com a condição de que $eit > 0$ e $R_{it} < R^*_{i,t}$

Para efeito deste trabalho foi estimada uma função de produção *Cobb-douglas* com as variáveis (insumos) contidas em (16), observando-se, contudo, a regra de separar em primeiro lugar, para efeito computacional, os municípios que apresentam PIB *per capita* superior à média estadual e poderiam ser alvo de maior focalização por parte dos órgãos tributários estaduais. Infelizmente, variáveis importantes como o grau de concentração de renda, informalização da atividade econômica e valorização dos imóveis urbanos, decisivas para a capacidade de arrecadação dos municípios, não puderam ser incluídas, posto que são desatualizadas ou que não se encontram disponíveis.

O programa utilizado para a estimação dos parâmetros b para as variáveis PIB e população foi o *Frontier 4.1*, em Fortran. Basicamente, o programa segue um procedimento em três estágios para estimar os parâmetros de *maximum likelihood* da fronteira estocástica de produção. Em primeiro lugar são obtidas as estimativas por mínimos quadrados (*ordinary least squares*) da função, com estimadores b não-viesados. Em segundo lugar, através de uma grade (*grid search*), é calculado o parâmetro g e, no último passo, os valores extraídos do processo em grade são utilizados como valores iniciais em um processo iterativo, utilizando-se o método Davidson-Fletcher-Powell Quasi-Newton, que leva às estimativas finais de *maximum likelihood*.

Atendendo às expectativas do modelo, os sinais das variáveis, como o tamanho populacional e o PIB municipal, revelam impacto positivo sobre a capacidade tributária municipal, sobretudo o nível alcançado pelo produto interno bruto. As estatísticas t revelam a significância das estimativas encontradas para os parâmetros dos coeficientes e de $s^2$ e g, sendo que este último se mostra mais significativo do que o esperado, diante da escassez de dados para alimentar o modelo original.

*QUADRO 8*

***Estimadores de máxima verossimilhança dos parâmetros da equação de capacidade tributária - municípios baianos selecionados***

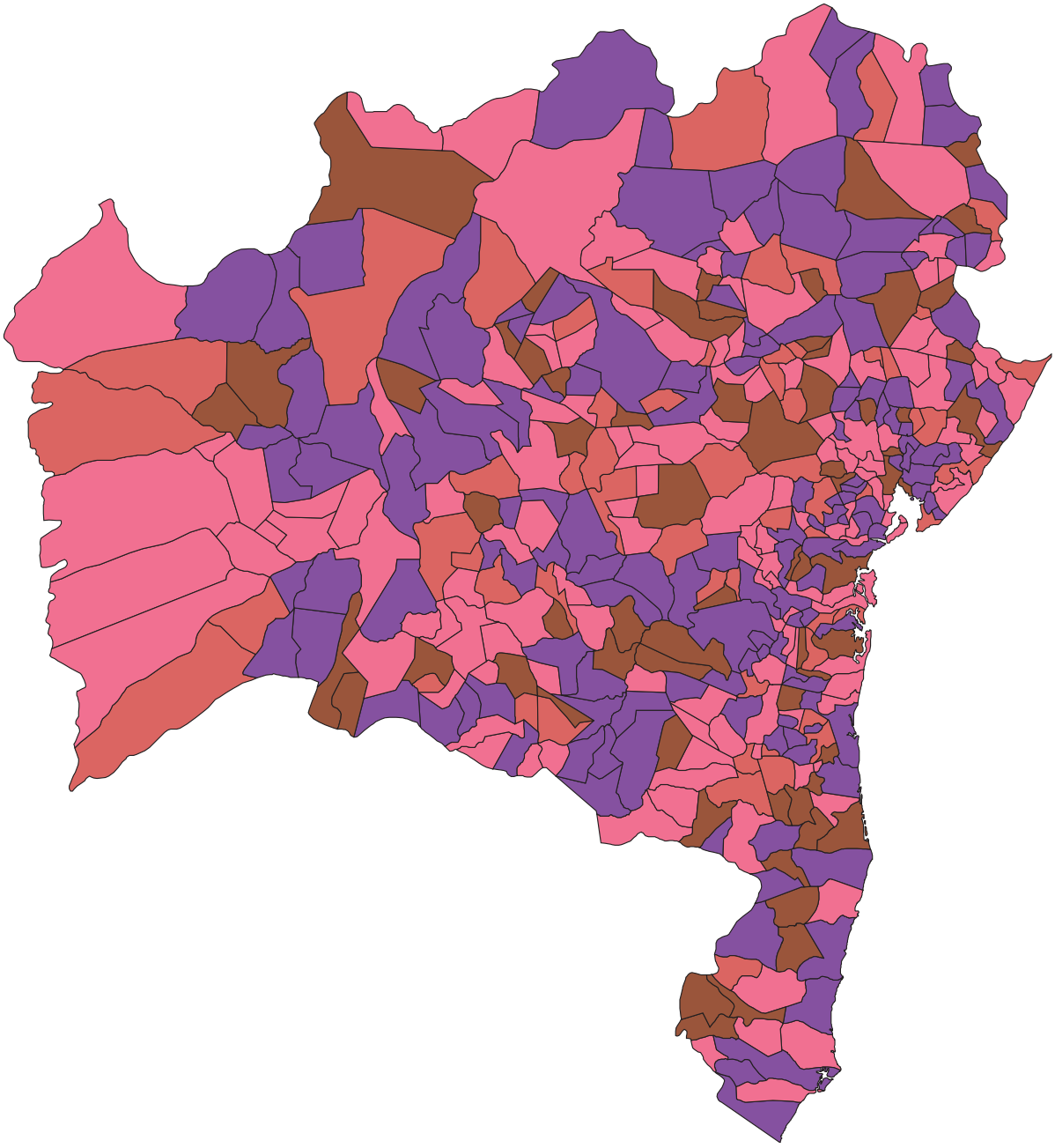
| Variáveis | Parâmetros |
|---|---|
| Constante | -8,7681526 |
| | (-4,8082342) |
| PIB | 0,86694441 |
| | (-3,9370377) |
| POP | 0,61500761 |
| | (-2,3558621) |
| $\sigma 2$ | 3,2473025 |
| | (-6,0481352) |
| $\gamma$ | 0,82671626 |
| | (-14,202144) |
| LLF(*) | -21,410016 |
| Períodos | 1 |
| Iterações | 9 |

*Fontes: TCM - Prestação de Contas do Exercício de 1998. Cálculos Próprios.*
*Obs: (*) Log likelihood function. As estatísticas t são apresentadas em parênteses.*

Os municípios que se encontram com a arrecadação efetiva próxima da sua capacidade fiscal ($E_{it}$ @1), na Bahia, são em número de 34. Alguns como Madre de Deus, Vera Cruz, São Francisco do Conde e Camaçari, situados na Região Metropolitana de Salvador, possuem receitas próprias mesmo desproporcionais em relação a seu tamanho econômico. A exceção fica por conta da própria capital, que embora exiba alta eficiência tributária (aproximadamente 0,9), não alcançou ainda a fronteira.

De maneira geral, destacam-se nesse conjunto os municípios de Porto Seguro, Alcobaça, Ibirapuã, Vereda, Mucuri e Caravelas (Extremo-Sul); Mata de São João, Cairú, Pojuca, Esplanada, Catu, Lajedão, Sebastião do Passé e Alagoinhas (Grande Recôncavo); Almadina, Itagibá e Itabuna (Mata Atlântica); Rodelas (Nordeste); Lafaiete Coutinho, Macarani, Ribeirão do Largo e Vitória da Conquista (Planalto); Várzea do Poço, Filadélfia e Saúde (Chapada); e, por fim, São Félix do Coribe (São Francisco).

Assim, a maior parte desses municípios, cuja condição não suportaria um "aperto fiscal" de maiores proporções, no momento, localiza-se na Região Metropolitana de Salvador e Grande Recôncavo (23,53%), Extremo Sul (17,65%), Planalto (11,76%), Chapada e Mata Atlântica (8,82%) e Nordeste (2,94%), com apenas um município. Os restantes, com grau de eficiência tributária menor que a unidade (porém, grande parte deles em nível superior à media amostral) — e que poderiam ser alvo de políticas públicas direcionadas ao incremento da arrecadação fiscal própria — encontram-se no Grande Recôncavo (27,27%), Chapada (17,17%), Nordeste (14,14%), São Francisco (13,13%), Planalto (9,09%) e apenas 1,01% no eixo Metropolitano, sendo discriminados no Quadro 16.



EFICIÊNCIA

- 0,672 a 0,842
- 0,422 a 0,632
- 0,211 a 0,422
- 0 a 0,211

*Fonte: Tribunal de Contas dos Municípios.*
*Elaboração Própria.*

*QUADRO 9*

***Total de municípios por eixos***

| Eixo | Ei ≅ 1 | % | Ei <1 | % |
|---|---|---|---|---|
| Chapada | 3 | 8,82 | 17 | 17,17 |
| Extremo sul | 6 | 17,65 | 7 | 7,07 |
| Grande recôncavo | 8 | 23,53 | 27 | 27,27 |
| Mata atlântica | 3 | 8,82 | 11 | 11,11 |
| Metropolitano | 8 | 23,53 | 1 | 1,01 |
| Nordeste | 1 | 2,94 | 14 | 14,14 |
| Planalto | 4 | 11,76 | 9 | 9,09 |
| São francisco | 1 | 2,94 | 13 | 13,13 |
| Total | 34 | 100,00 | 99 | 100,00 |

*Fontes: TCM - Prestação de Contas do Exercício de 1998. Cálculos Próprios.*

A totalidade dos municípios baianos pode também ter avaliada a capacidade fiscal mediante o emprego das técnicas anteriores,[5] o que resultaria nos parâmetros dispostos no Quadro 10, abaixo, cujos sinais obedecem uma vez mais às expectativas sobre as variáveis. O Mapa 1, enfim, permite a visualização acurada por faixas de baixa (de 0 a 0,211), média (0,211 a 0,632) e alta eficiência tributária (0,672 a 0,842).

*QUADRO 10*

***Estimadores de máxima verossimilhança para o conjunto dos municípios baianos***

| Variáveis | Parâmetros |
|---|---|
| Constante | -0,43124248E+01 |
| | (-0,43124248E+01) |
| PIB | 0,14511819E+02 |
| | (0,14511819E+02) |
| POP | 0,42323843E+01 |
| | (0,42323843E+01) |
| σ2 | 0,10409872E+02 |
| | (0,10409872E+02) |
| γ | 0,27736897E+02 |
| | (0,10409872E+02) |
| LLF(*) | -0,66218997E+03 |
| Períodos | 1 |
| Iterações | 9 |

*Fontes: TCM - Prestação de Contas do Exercício de 1998. Cálculos Próprios.*
*Obs: (*) Log likelihood function. As estatísticas t são apresentadas em parênteses*

Os resultados da estimação da fronteira estocástica para a totalidade dos municípios são mais úteis em termos de políticas públicas, muito embora não tragam grandes novidades sobre quais sejam os mais eficientes no campo arrecadatório. Destacam-se (Quadro 11) os eixos Metropolitano, Extremo Sul, Chapada e São Francisco, abarcando cerca de 13,59% da amostra de localidades situadas na faixa superior (0,672 a 0,842) de capacidade fiscal ($E_i$).

***QUADRO 11***

***Municípios com maior eficiência tributária Bahia***

| Eixo | 1º Quartil | % |
|---|---|---|
| Chapada | 8 | 13,56 |
| Extremo Sul | 8 | 13,56 |
| Grande Recôncavo | 5 | 8,47 |
| Mata Atlântica | 2 | 3,39 |
| Metropolitano | 8 | 13,56 |
| Nordeste | 2 | 3,39 |
| Planalto | 18 | 30,51 |
| São Francisco | 8 | 13,56 |
| Total | 59 | 100,00 |

*Fontes: TCM - Prestação de Contas do Exercício de 1998. Cálculos Próprios*

## CONCLUSÃO

O processo de municipalização e descentralização verificado no País a partir da promulgação da Constituição de 1988 alcançou, nos anos 1990, um quadro de bom desempenho das receitas próprias, embora com algum grau de desigualdade na sua distribuição entre eles. Como era de se esperar, a arrecadação termina por se concentrar nas regiões mais ricas do País, indicando alguma correlação entre a fraqueza da base econômica e os níveis de receita. Entretanto, isso não exclui alguns municípios mais ricos da responsabilidade de ampliar seu próprio esforço tributário, uma vez que têm asseguradas as condições reais para tal.

Muito embora seja o sexto Estado em termos de PIB no Brasil, a Bahia ainda guarda enormes desigualdades regionais, com grande parte de seu território inserido na Região semi-árida e, de maneira geral, ostentando fraca base econômica, à exceção dos núcleos industrializados da RMS e de alguns pólos regionais como Feira de Santana, Paulo Afonso, Irecê, Vitória da Conquista, Juazeiro, Barreiras, entre outros. Essa configuração econômica não impede que apresente indicadores positivos de arrecadação, pois 99,52% de seus municípios coletam algum tipo de receita tributária; 92,53% cobravam IPTU e taxas; 98,80%, ISS, e 7,47% contribuição de melhoria.

A análise do perfil da arrecadação segundo o tamanho populacional das localidades demonstrou que as de grande porte possuem 41,80% da receita

corrente em relação ao total das receitas orçamentárias e apenas 1,05% das receitas de capital. Essas receitas são distribuídas de maneira relativamente proporcional entre as localidades de pequeno e médio porte. Porém, a arrecadação de receitas próprias fica muito aquém do que seria desejável, levando-se em conta o porte dos municípios. Seu percentual é bastante reduzido em relação ao total das receitas orçamentárias, sendo de 0,64% nas de pequeno porte; 1,11% nas de médio porte e de 10,95% entre aquelas de grande porte. Estas últimas contam com transferências de maior peso (17,66% do total da receita orçamentária).

Avaliada por eixos estaduais de desenvolvimento, a estrutura de receitas e despesas das regiões baianas demonstrou um nível relativamente homogêneo da participação das receitas tributárias no conjunto da receita, moderadamente mais elevado somente no âmbito dos eixos metropolitano e planalto. Há, de maneira geral, por todo o Estado, elevada dependência das receitas de transferência e reduzida contribuição das receitas de capital, registrando-se grave deficiência na geração própria e total de poupança.

A Região Metropolitana visivelmente desponta como a porção da Bahia onde é mais homogênea a distribuição dos indicadores financeiros, verificando-se de modo geral baixa dispersão dos indicadores de geração própria e total de poupança na maioria dos eixos baianos de desenvolvimento. Os dados revelam a grave dificuldade da esfera municipal para gerar poupança própria e alta dispersão espacial dos indicadores de participação das receitas tributária, de transferências e de capital.

Os resultados dos parâmetros de *maximum likelihood* da função de capacidade fiscal para os municípios, após um corte pela média estadual do PIB *per capita*, permitiram que fossem identificados dois grupos básicos de municípios: a) aqueles municípios que — dadas as condições da amostra e sua base econômica atual — se encontram no limite de sua capacidade fiscal (atingiram a fronteira de arrecadação); b) e um segundo grupo, formado por localidades cujas características socioeconômicas atuais permitiriam o encurtamento da distância entre a receita efetiva atual e a potencial.

Ao conjunto de municípios que reúnem condições objetivas de incremento da eficiência fiscal, poderiam ser conduzidas algumas medidas no estrito âmbito municipal e aí concentrados recursos estaduais para a modernização das estruturas fazendárias, entre as quais julgamos mais importantes: a) desenvolvimento de programas de treinamento do pessoal da área tributária, enfatizando-se os atuais dispositivos da LRF; b) atualização de cadastros imobiliários e planta de valores mobiliários mediante programa específico do governo estadual; c) modernização das estruturas de controle e monitoramento no setor de serviços; d) estímulo organizacional e financeiro a campanhas de conscientização da importância social do pagamento de impostos como IPTU e ISS; e) aceleração dos processos de inclusão dos contribuintes reiteradamente inadimplentes na dívida ativa municipal.

## NOTAS

[1] Ver Ter-Minassian, Schwartz (1997) sobre o papel da política fiscal na estabilização sustentável e sua contribuição para o fiasco das tentativas de estabilização na América Latina derivada de fatores como *mixes* de políticas inconsistentes, confiança excessiva em fatores temporários de melhora nas contas públicas, incapacidade de implementar reformas fiscais fundamentais e ausência de reformas estruturais complementares.

[2] Detalhes de contabilidade e demonstrações públicas podem ser encontrados em Koyama (1999); Machado Jr. Teixeira; Costa Reis, Heraldo (1993) e Piscitelli, R. B; Timbó, Maria Z. F; Brum, Sandra M. D; Rosa, Maria B. *(*1992).

[3] Ver a noção de eixos baianos de desenvolvimento em Porto (2000).

[4] A expressão original exigiria $e_{it} = [\exp(- h (t - T)]x e_i$ . No caso, t=1 pois se trata de uma *cross-section* para um só período e não uma análise do tipo *panel data*. Se os parâmetros m e h são igualados a zero reduzimos o modelo à variante atemporal.

[5] Enfatize-se que a expansão da análise para todos os 415 municípios baianos, ao invés de para o exercício anterior, resultou em valores menores e mais distanciados em relação ao máximo (Ei = 1), porém mantendo-se a hierarquização sugerida antes.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS


AFONSO, José Roberto Rodrigues; MELLO, Luís de. *Brazil: an evolving federation*. Washington: IMF, Working Paper, 2000.

AFONSO, José Roberto Rodrigues; ARAÚJO, Érika Amorim. *A capacidade de gasto dos municípios brasileiros:* arrecadação própria e receita disponível. [Brasília]: BNDES, 2000. (Texto para discussão).

BAPTISTA, Creomar. *Lei de responsabilidade fiscal - impactos sobre a Bahia*. Salvador: SPE/ SEPLANTEC, 2000. (a). (Série políticas públicas, 1).

_____. Reflexões sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal: o caso da Bahia. *Bahia Análise & Dados*. Salvador, v. 10, n. 3, dez. 2000. (b).

BIRD, R. *Rethinking subnational taxes – a new look at tax assignment*. Washington: IMF Working Paper, *IMF*, n.99, oct.1999.

COELLI, Tim. *A guide to frontier version 4.1: a computer program for stochastic frontier production and cost function estimation*. Centre for efficiency and productivity analysis, University of New England. Armidale: CEPA, Working Paper 96/07.

COSSÍO, Fernando Andrés Blanco. *Disparidades econômicas inter-regionais, capacidade de obtenção de recursos tributários, esforço fiscal e gasto público no federalismo brasileiro*. Rio de Janeiro: BNDES, 1998.

GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Cláudia. *Finanças públicas – teoria e prática no Brasil*. São Paulo: Campus, 1999.

KOYAMA, Heilio. *Balanços públicos. Teoria e Prática.* São Paulo: Atlas, 1999.

MACHADO Jr. Teixeira; COSTA REIS, Heraldo. *A Lei 4.320 comentada*. Rio de Janeiro: IBAM, 1993.

MATIAS, Alberto Borges; CAMPELLO, Carlos A.G.B. *Administração financeira municipal*. São Paulo: Atlas, 1999.

MINASSIAN-TER, Tereza; SCHWARTZ, Gerd. *The role of fiscal policy in sustainable stabilization: evidence from Latin America*. Washington: IMF, Working Paper, n.99, oct.1997.

PISCITELLI, R. B; TIMBÓ, Maria Z. F; BRUM, Sandra M. D; et. al. *Contabilidade pública. Uma abordagem da administração financeira pública.* São Paulo: Atlas, 1992.

PORTO, Edgard (coord.). *Quatro cantos da Bahia*. Salvador: SPE/SEPLANTEC, 2001. (Série Estudos Estratégicos, 4).

# DESCENTRALIZAÇÃO ESPACIAL E CONCENTRAÇÃO ECONÔMICA NA BAHIA

*EDGARD PORTO**

## O EFEITO CORTE

Os movimentos socioeconômicos são constituídos por um conjunto de processos que vão se articulando no tempo e no espaço, com características e formatos distintos, embora algumas passagens possam ser identificadas como mais representativas de um dado tempo e de um dado espaço, mesmo que não pertençam só a eles. Tais movimentos têm processos mais importantes que outros, porquanto constituem a ossatura, o chassi (Porto e Carvalho, 1996), a estrutura que dá sustentação e maior identidade temporal e espacial à realidade. Esses processos podem estar nos formatos das relações entre pessoas ou grupamento delas, podem significar comportamentos culturais assimilados historicamente, podem ser representados pelas relações entre setores sociais e o ambiente físico natural ou construído, etc, mas, essencialmente, os de ordem econômica serão aqueles que, na maioria dos casos, apresentam capacidade de alterar outros processos. Dentro dos movimentos econômicos, também se apresentam alguns com maior capacidade de interação e determinação das características do desenvolvimento da sociedade. Eles são mutáveis no tempo e em cada espaço, porém todos estão absorvidos pela necessidade de reproduzir a riqueza, com a qual uma parte da sociedade e uma parcela de uma territorialidade será mais e melhor aquinhoada.

É possível, assim, identificar ciclos de desenvolvimento com características distintas, em seus elementos estruturantes, na articulação entre os processos que constituem o chassi, embora vários desses processos possam encontrar similitude, porquanto entrelaçam-se no tempo.

Em função disso, referências temporais previamente definidas a partir de números arredondados em formatos de décadas, séculos, anos, etc, embora possam ser importantes para fixar períodos significativos de uma realidade territorial social e econômica, para marcar uma época, fazem apenas uma alusão a um momento que simboliza ou realça uma inflexão na curva de desenvolvimento da sociedade. Esse ponto é parte de processos que contêm uma carga histórica, alguns com repiques territoriais, outros, transformados,

*Edgard Porto é coordenador de Políticas Regionais e Urbanas da SPE/Seplantec; Secretário Executivo do Instituto de Pesquisas Sociais, Econômicas e Ambientais - InP e doutorando pela Universidade de Barcelona/Unifacs.

O autor agradece à direção da SEI; à GEES/SEI; às técnicas Raquel Neves dos Santos e Helena Angélica da Silva, pelo apoio nas pesquisas efetuadas; à arq. Ilce Carvalho, pelo apoio nos trabalhos de georeferenciamento, indispensáveis às análises espaciais aqui desenvolvidas; e ao colega de pesquisas, Edmilson Carvalho, pelas importantes contribuições teóricas.

outros tantos criados, de forma que tal ponto ou tal passagem não podem ser compreendidos sem um enquadramento temporal de referência.

Por isso, para falar da última década de desenvolvimento da Bahia é necessário primeiramente situá-la frente aos ciclos mais importantes do Estado, para melhor compreender a intensidade e as características do seu próprio tempo.

## NOTÍCIAS DO MÉTODO

Neste artigo, a preocupação vital é a de reconhecer os movimentos espaciais do desenvolvimento estadual, explicando ou tentando justificar os motivos mais importantes que favoreceram as alterações na concentração ou descentralização dos fluxos sociais e econômicos. Em função das informações disponíveis, procurou-se medir os fluxos sociais e econômicos passíveis de aferição em cada município. Esses fluxos não representam, necessariamente, os valores gerados em cada local, mas aqueles que circulam em cada um dos municípios, embora possam ter sido gerados em outras partes do País ou em outros países. Em função da metodologia adotada[1] (e possível) para construir-se a base de dados, optou-se por trabalhar com a maior agregação possível de municípios, procurando-se reconhecer tendências e nunca ceder à tentação de utilizar as informações para medir o grau de desenvolvimento de cada município em um dado período de tempo. As restrições da oferta de informações também exigiram que trabalhássemos com metodologias diferenciadas para dois períodos distintos: uma para 1975/1985 e outra para 1990/2000. A lógica entre as informações é a mesma, o que permite que se façam ilações qualitativas relativamente às tendências manifestadas nos dados dos dois períodos. Entretanto, é inadequado fazer comparações quantitativas entre eles, uma vez que estas podem favorecer deformações significativas.

## A DÉCADA NO SÉCULO

Para efeito de compreensão dos ciclos de desenvolvimento da Bahia, podemos distinguir três momentos diferentes no último século: o primeiro, que vem do período colonial, passando pela emergência do capitalismo (industrial) no século XIX (Ohlweiler, 1986), e conclui-se com o período denominado de letargia econômica, indo até a década de 1950 (Oliveira, 1977); o segundo, que se inicia com as instalações da Refinaria Landulfo Alves e se completa com as instalações dos pólos industriais do CIA, CIS e do Pólo Petroquímico, todos localizados na região de Salvador, nos anos de 1950 a 1970; e o terceiro, que se inicia com o esgotamento da industrialização subsidiada pelo Governo Federal através da Sudene e de seus incentivos, e que vem até os nosso dias, envolvendo toda a última década do desenvolvimento na Bahia.

O primeiro momento é caracterizado predominantemente pelas atividades agroexportadoras, cujos resultados têm um peso significativo na espacialização do Estado até o início dos anos de 1970; o segundo momento é primordialmente caracterizado pela passagem do domínio das atividades da

agropecuária para as atividades industriais e de serviços de comunicação, quando o PIB alcança as mais altas taxas de crescimento médio anual das últimas três décadas (5,79%); o peso do setor industrial se equipara ao peso dos setores agrícola e de comércio/serviços, e já redesenha espacialmente o Estado da Bahia, em termos de densidade de produção e de circulação de mercadorias, pessoas e capitais. O terceiro momento passa a ser caracterizado por uma taxa média anual de crescimento total, relativamente mais baixa (2,36%), porém com a elevação relativa de crescimento das atividades da agropecuária de corte moderno (de 1,92% para 3,47, entre 1975/1985-1990/2000) e uma queda relativa dos outros setores, com maior ênfase para o setor industrial (de 8,95% para 1,75% entre 1975/1985-1990/2000). (Tabela 1).

***TABELA 1***

***Crescimento médio anual do PIB total e setorial por período. Bahia - 1975-2000***

(%)

| Ano | Total | Indústria | Agropecuária | Comércio | Comunicação |
|---|---|---|---|---|---|
| 1975-1985 | 5.79 | 8.95 | 1.92 | 6.72 | 28.31 |
| 1985-1990 | 1.65 | 0.97 | -1.56 | 4.54 | -0.32 |
| 1990-2000 | 2.36 | 1.75 | 3.47 | 1.36 | 19.83 |

*Fonte: SEI, 2001*

Os dois períodos considerados (1975-1985 e 1990-2000) são aproximações dos ciclos de desenvolvimento mais importantes da Bahia. As datas-referência foram escolhidas em função da existência de informações oficiais, censitárias e com uniformidade metodológica, portanto as mais confiáveis para uma comparação histórica. Assim, é possível identificar algumas variações de crescimento, com pequenas alterações nos anos-referência utilizados, tal como o dado de que a maior taxa média anual de crescimento do PIB baiano foi alcançada em 1986 e que, portanto, esse poderia vir a ser uma ano-referência mais adequado do que 1985. Isso, porém, não retira a compreensão que os dados possam trazer para a análise da espacialidade da economia baiana, como veremos a seguir.

## EFEITO SANFONA

Do modo de produção primitivo ao capitalismo moderno, as aglomerações de atividades e suas variações em forma de regiões, vilas, núcleos urbanos, distritos, cidades, metrópoles, megalópoles ou metápoles (Nicolas, 1999) sofreram alterações no espaço em ciclos diferenciados, trazendo variações significativas de escala e funções de aglomerações e suas inter-relações, embora todas elas possam ser explicadas pelos movimentos sociais e econômicos que lhes deram sustentação em cada período e em cada território.

Da mesma forma, há ao longo da história do desenvolvimento baiano um movimento cíclico da economia, que determinou desenhos espaciais diferentes, numa espécie de pulsação, alternando o desenvolvimento entre o litoral e o interior do Estado.

Passamos por uma forte concentração das atividades sociais e econômicas no *litoral* baiano até o século XIX, que formou uma rede de cidades ao longo da costa, notadamente nas baías, foz dos grandes rios ou ao longo de rios até o trecho navegável, em que a circulação das mercadorias se fazia com maior fluidez, porque era basicamente realizada pelo transporte marítimo e complementada pelo fluvial (Leão, 1992). Era uma hierarquia urbana formada, em primeiro plano, pela metrópole Salvador e, em segundo plano, por uma série de cidades localizadas no Recôncavo Baiano, seguidas por outras, localizadas em outras áreas do litoral e em algumas poucas regiões interioranas.

Até os anos de 1950, quando a Bahia começa a receber investimentos industriais e criar as condições para um processo posterior de industrialização na década de 1970, a economia baiana passa por um processo de letargia econômica (Oliveira, 1977), embora tenha ocorrido contínua tendência, pouco acelerada, de expansão da agropecuária na direção do interior do Estado, criando e expandindo a rede de cidades na direção do rio São Francisco. Cresciam as regiões próximas dos eixos recentes de ligação rodoviária, que serviam como leito da distribuição das mercadorias industrializadas, produzidas no Sudeste do Brasil, na direção do Nordeste do Brasil, mercado consumidor e exportador de mão-de-obra. Verificava-se uma tendência à interiorização da produção e da circulação das mercadorias na Bahia, ao tempo em que as cidades e regiões litorâneas acentuavam a sua decadência, exceto pela região cacaueira, única a manter a característica da fase agroexportadora da Bahia e que passa a ter uma supremacia sobre todas as outras regiões baianas.

Predominava então o transporte rodoviário sobre o marítimo/fluvial e observava-se uma maior dependência das relações entre a Bahia e o Sudeste brasileiro, em contraposição ao maior peso das relações internacionais da fase anterior.

Isso representou o primeiro redesenho espacial, uma passagem da ocupação do litoral para a ocupação de parcelas do interior do Estado.

A partir dos anos de 1960 e 1970, três movimentos da economia nacional tiveram repercussões significativas no Estado: a internalização de capitais industriais na direção do Nordeste brasileiro, que se assentou muito fortemente na região de Salvador; o deslocamento das atividades agrícolas de corte moderno, principalmente a produção de grãos, do Sul do Brasil na direção do Centro Oeste do território nacional, com repercussões diretas nas regiões Oeste e Norte da Bahia, e a elevação e consolidação das atividades turísticas no litoral baiano.

A industrialização e as atividades turísticas se alocaram no litoral baiano e tiveram reflexos imediatos a partir de meados da década de 1970, enquanto que as repercussões da produção agrícola só vieram a ocorrer com maior intensidade no final dos anos de 1980, crescendo significativamente durante toda a década de 1990.

Esse processo de desenvolvimento, que se deu de forma exógena na Bahia, proporcionou um crescimento das regiões territorialmente extremas do Estado, notadamente as do Litoral, do Oeste e do Norte baiano (Porto e al., 1997).

Entretanto, foi um processo que reconcentrou, relativamente, a produção e a circulação de mercadorias e de pessoas no litoral baiano, sobretudo na região de Salvador. A região litorânea, cujos municípios mais importantes representavam cerca de 77,30% dos fluxos socioeconômicos da Bahia em 1975, passou a representar mais de 85% em 1985. O processo relativo de concentração se acentua quando verificamos que, em 1975, eram 24 os municípios responsáveis por 80,82% dos fluxos no Estado e que, em 1985, apenas 18 municípios passaram a representar 88,03% de todo o Estado da Bahia. A maior taxa de crescimento se encontra na Macrorregião de Salvador (Porto e Carvalho, 1995), que cresceu de 68,11%, em 1975, para cerca de 73% em 1985. É o retorno das atividades para a *faixa litorânea,* que começa a reestruturar suas cidades e regiões, principalmente a metrópole (Mapa 1).

É perceptível no Mapa 1 a grande quantidade de municípios do interior do Estado que apresentaram taxas de crescimento muito abaixo de zero entre 1975 e 1985, enquanto que se verifica uma concentração das taxas de maior crescimento em apenas 5% dos municípios, que elevaram sua participação de 9,08% para 38,55% dos fluxos estaduais entre 1975 e 1985. Dentre esses municípios, os mais importantes, em termos quantitativos, são aqueles localizados na região de Salvador e nas imediações de Ilhéus e Itabuna. Há portanto, no período, não só uma volta relativa das atividades ao litoral, mas uma volta com concentração em alguns municípios.

## ÀS PORTAS DO ANO 2000

Mais recentemente, a indústria brasileira tende a se reconcentrar no Sudeste brasileiro, o que, em linhas gerais, pode ser explicado pelo processo de mundialização dos fluxos econômicos (menor participação estatal nos investimentos, reestruturação produtiva, maior competitividade na produção, redução de custos de circulação, etc.), que fez abortar a industrialização subsidiada das décadas de 1960, 70 e 80 na Bahia e em todo o Nordeste brasileiro. Segundo dados do IPEA, a região Sudeste eleva a sua participação na atividade industrial entre 1985 e 1998, passando de 65,7% para 66,2%, enquanto que a região do Nordeste brasileiro diminui sua participação de 12,1% para 11,3% no mesmo período. Observa-se ainda que a região nordestina também diminui relativamente sua participação no PIB nacional, caindo de 14,10% para 13,08% no período compreendido entre 1985 e 1997.

Na Bahia, esses movimentos redesenham as manchas de produção e de circulação mais dinâmicas — o que veio a ocorrer na última década — motivo principal deste artigo, que vamos analisar em seguida.

Em 1990, cerca de 75,42% dos fluxos socioeconômicos no Estado da Bahia se concentravam em 29 municípios, apresentando uma leve queda para 74,39% em 2000, observando-se porém que o número de municípios cresceu para 30. Isso significa dizer que, entre os municípios mais importantes do Estado, durante a década de 90, verificou-se praticamente uma estabilidade na espacialização da economia baiana. Se tomarmos os municípios intermediários, no mesmo

período, podemos afirmar que 71 deles concentravam 11,69% dos fluxos, em 1990, e que 68 municípios concentravam 12,36% no ano 2000. Vale dizer: houve uma leve concentração das atividades nos municípios intermediários, tendendo para uma estabilidade. Da mesma forma, se considerarmos que, em 1990, os outros 315 municípios restantes concentravam 12,86% dos fluxos baianos, e que, no ano 2000, 317 municípios concentravam 13,12%, podemos constatar também uma tendência ao equilíbrio na concentração espacial dos fluxos no Estado da Bahia na década de 1990 (Mapa 2 e Mapa 3).

Se compararmos o comportamento dos municípios, nessa última década, com a do período entre 1975-1985, podemos concluir, a princípio, que houve um estancamento da tendência à reconcentração das atividades no litoral, com maior ênfase na Região de Salvador. Entretanto, os movimentos carecem de melhor observação.

Se tomarmos por base os municípios mais importantes por região baiana, aqueles que representam um valor acima de 0,1% do total baiano, podemos concluir que, em 1990, eles compreendiam 74,86% do total dos fluxos estaduais, passando a representar 73,65% em 2000. Obviamente que isso mostra uma leve desconcentração e uma confirmação de que as tendências das décadas de 1970 e 1980 foram, pelo menos, contidas. Mas, então, há que se perguntar — o desenho espacial da economia baiana não foi alterado?

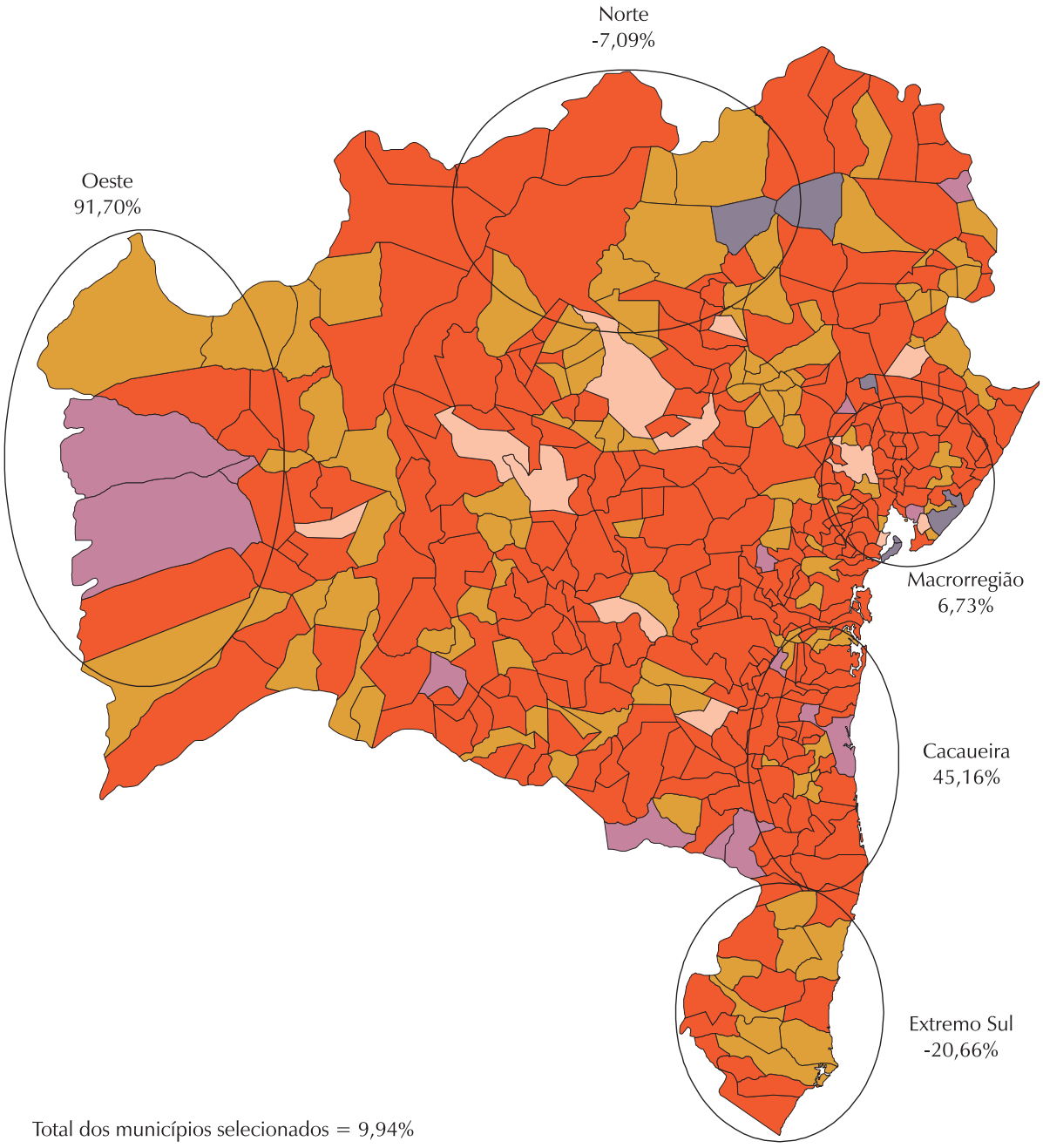
É importante salientar, antes de responder a essa pergunta, que estamos falando de participação relativa e não de crescimentos absolutos de atividade econômica por município. Não podemos afirmar, por exemplo, que as atividades cresceram em seus valores absolutos, nesse ou naquele município; contudo, sabendo que o crescimento do PIB baiano não sofreu grandes alterações relativamente ao PIB nacional no período, podemos considerar que o comportamento dos municípios baianos também pode ser referenciado pela média de crescimento do Brasil.

Mas voltando às nossas análises sobre as alterações no desenho espacial da economia baiana, devemos compreender como foram os crescimentos diferenciados das suas distintas regiões.

Considerando os municípios mais importantes, com participação nos fluxos acima de 0,1% do total do Estado, podemos concluir que aqueles localizados no litoral tiveram diminuída essa participação no período entre 1990 e 2000, caindo de 70,85% para 66,77%. Se considerarmos esse mesmo critério para os municípios localizados no Oeste (região de Barreiras) e Norte (região de Juazeiro) da Bahia, podemos verificar que as duas regiões, juntas, aumentaram sua participação no mesmo período, passando de 3,98% para 6,86%, embora o Oeste tenha obtido uma taxa superior ao Norte. No litoral, a Macrorregião de Salvador foi a que sofreu maior queda, enquanto que o Extremo Sul quase que dobrou a sua participação (Tabela 2).

## MAPA 3

### *Incremento na Participação da Produção da Bahia 1975-1985*




Total dos municípios selecionados = 9,94%

LEGENDA

% de crescimento no período (n. De municípios)

| | |
|---|---|
| -100 - -10 | (274) |
| -10-0 | (12) |
| 0 50 | (110) |
| 50 - - 180 | (13) |
| 180 - 756 | (6) |

Limites municipais

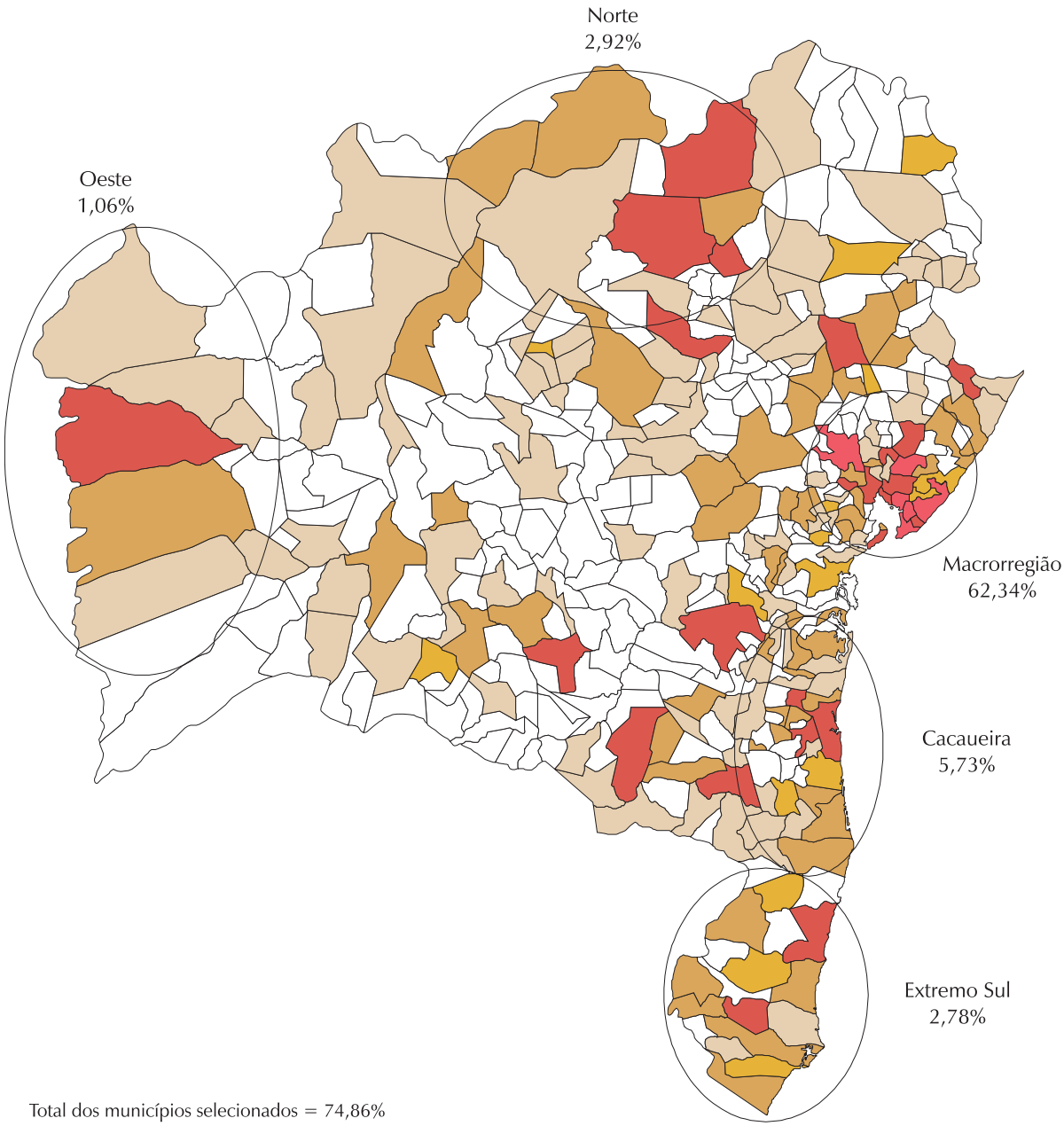
Escala Gráfica

53 0 53 106 159 212km

*Fonte: elaboração própria, trabalhando estatisticamente dados censitários do IBGE*

## MAPA 2

# *Participação dos Municípios nos Fluxos do Estado Bahia, 1990*




Total dos municípios selecionados = 74,86%

LEGENDA

Percentual do total da Bahia (n. Municípios)

- 0 - 0,05 (219)
- 0,05 - 0,1 (96)
- 0,1 - 0,2 (55)
- 0,2 - 0,4 (16)
- 0,4 - 2,3 (23)
- 2,3 - 35 (6)

Limites municipais —

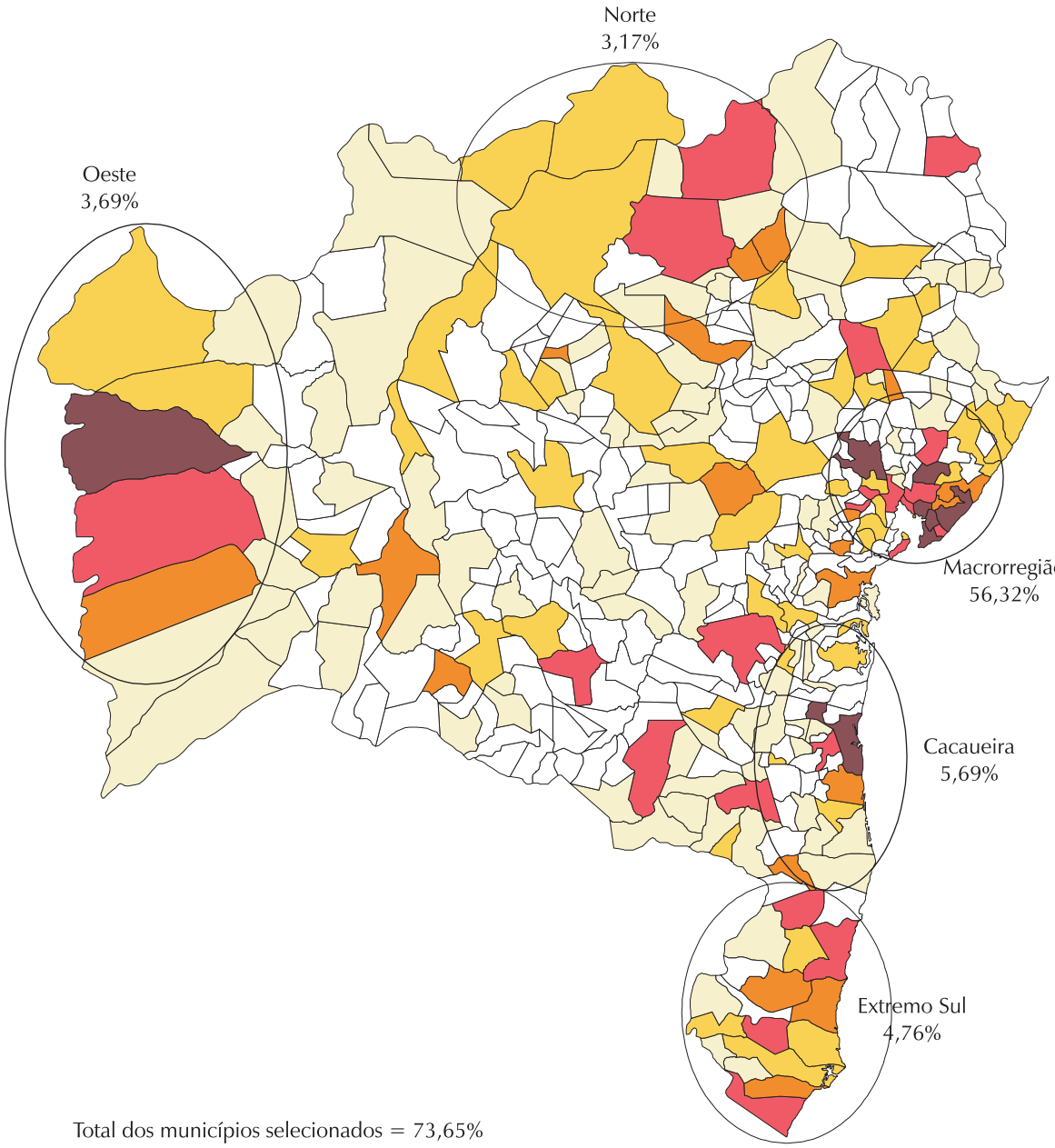
Escala Gráfica

53 0 53 106 159 212km

*Fonte: elaboração própria, trabalhando estatisticamente dados censitários do IBGE*

## MAPA 3

# Participação dos Municípios nos Fluxos do Estado da Bahia 2000




Total dos municípios selecionados = 73,65%

LEGENDA
Percentual do Total da Bahia (n. Municípios)

| | |
|---|---|
| 0 - 0,05 | (223) |
| 0,05 - 0,1 | (94) |
| 0,1 - 0,2 | (48) |
| 0,2 - 0,4 | (20) |
| 0,4 - 2,3 | (22) |
| 2,3 - 35 | (8) |

Limites Municipais —

Escala Gráfica
53 0 53 106 159 212km

*Fonte: elaboração própria, trabalhando estatisticamente dados censitários do IBGE*

*TABELA 2*

***Participação dos municípios mais importantes de cada região nos fluxos[2]***
***Bahia - 1990/2000***

(%)

| Região/Ano | 1990 | 1994 | 1996 | 1998 | 2000 | 90-00 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Macrorregião | 62,34 | 56,38 | 56,20 | 57,29 | 56,32 | -9,66 |
| Cacau | 5,73 | 5,73 | 5,72 | 5,72 | 5,69 | -0,66 |
| Extremo Sul | 2,78 | 3,46 | 4,34 | 4,67 | 4,76 | 70,95 |
| Norte | 2,92 | 3,34 | 3,11 | 3,08 | 3,17 | 8,70 |
| Oeste | 1,06 | 2,70 | 2,60 | 2,91 | 3,69 | 245,67 |
| Total | 74,86 | 71,62 | 71,98 | 73,69 | 73,65 | -1,61 |

*Fonte: elaborado com dados da SEI, IBGE e COELBA, 2001*

Isso significa dizer que: se no total para o Estado da Bahia encontramos uma certa estabilidade no período; se houve uma leve desconcentração no somatório dos municípios mais importantes, e se entre as regiões conformadas por esse municípios houve uma desconcentração, é possível concluir-se que se deu uma desconcrentação espacial da economia, porém de forma concentrada. Uma concentração que se esboça no interior de cada região (Macrorregião, região Cacaueira, Extremo Sul, Barreiras e Juazeiro, além do entorno dos maiores municípios localizados no Semi-Árido baiano). Entretanto, esse movimento vem ocorrendo dos municípios maiores na direção dos municípios imediatamente inferiores (médios). Basta ver que os dez municípios mais significativos em concentração de fluxos na Bahia perderam participação entre 1990 e 2000, passando de 61,18% para 57,72%, embora, no sentido oposto, de 315 a 317 municípios tenham mantido a sua participação, entre 12% e 13%, nos fluxos socioeconômicos da Bahia no período 1990-2000.

Mas entre os anos de 1990 e 2000 há variações que merecem destaque. As maiores transformações na estrutura interna do PIB baiano, nessa década, ocorrem a partir de 1996, embora já apresentando sinais evolutivos espaciais em 1994. No geral, o índice de crescimento do PIB é estável no período, porém todas as outras atividades têm valores alterados positivamente a partir de 1996: primeiro vem o setor comercial, seguido fortemente pelas atividades da agropecuária, em 1997, e comunicações, a partir de 1998, com as privatizações. Portanto, é possível afirmar que, na última década (1990-2000), a segunda metade foi a responsável pelas maiores transformações espaciais no Estado, e que o setor da agropecuária moderna, que cresceu duas vezes mais do que entre 1975/1985, obtendo a maior taxa de crescimento no período e dividindo com o setor de comunicação o papel de elevação do PIB baiano em termos de índice, foi a maior responsável pela tênue tendência à descentralização concentrada.

Podemos visualizar melhor esse movimento, se analisarmos os municípios que obtiveram as maiores taxas de crescimento no período, observando que, em 1990, os 5% responsáveis por tais taxas tinham uma participação de 1,5%¨dos fluxos na Bahia, tendo alcançado 7% em 2000 (Mapa 4).

Se analisarmos o Mapa 4, podemos verificar que as maiores concentrações de municípios com crescimento superior à média do Estado se encontram no Oeste e no Extremo Sul da Bahia. Tomando novamente os maiores municípios em cada região importante do Estado,[3] podemos constatar que a Macrorregião de Salvador enfrentou a maior queda relativa de crescimento no período (-9,66%), acompanhada da região Cacaueira (-0,66%). Embora o conjunto dessas regiões tenha experimentado uma taxa negativa (-1,61%) no período, as regiões do Oeste Norte e Extremo Sul apresentaram as taxas de crescimento mais elevadas, com destaque absoluto para a Oeste (245,6%), seguida do Extremo Sul (70,95) e, muito de longe, pela região Norte (8,70%).

Isso significa dizer que as regiões onde estão se instalando as atividades agrícolas e agroindustriais modernas e competitivas são aquelas responsáveis pela recente descentralização espacial no Estado, embora seja exatamente nelas que ocorre um novo processo de concentração territorial relativo dos fluxos por municípios na Bahia. Por outro lado, a região mais industrializada da Bahia, a Macrorregião de Salvador, responsável pela maior parcela do PIB estadual, sentiu (relativamente) os efeitos do processo de reconcentração industrial da produção no Sudeste brasileiro, o que permitiu um tênue movimento de reespacialização da economia para os extremos do território baiano no período considerado.

Portanto, os três movimentos da economia nacional a que nos referimos inicialmente e que se refletiram fortemente no Estado da Bahia, a partir das décadas de 1960 e 1970, tiveram repercussões diferenciadas no tempo e no espaço baiano nos anos 1990.

A indústria de transformação, o forte do setor no Estado, não alcançou uma produção de bens finais, no período, capaz de criar cadeias e consolidar o setor na Bahia e, ainda mais: foi fortemente abalada pela competitividade internacional, que ensejou um processo de restruturação locacional das unidades em pontos com maiores atratividades, favorecendo o deslocamento dos investimentos, principalmente para o interior do Estado de São Paulo, para Minas Gerais e para os estados do Sul do País (Azzoni, 1999).

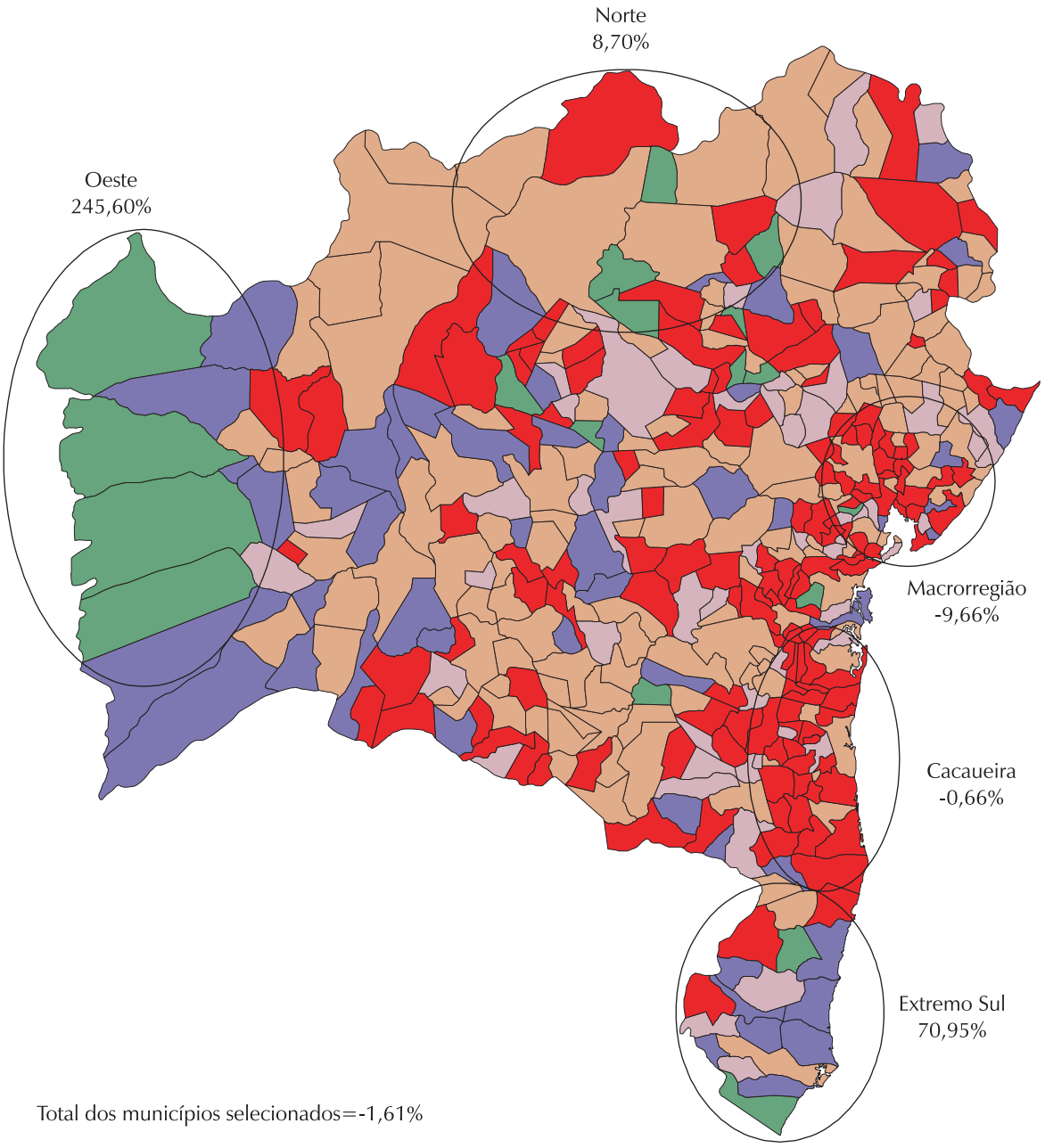
A atividade turística cresceu significativamente no Estado, principalmente na última década. Entretanto, é uma atividade que, pelas suas características e porte, tem repercussão localizada na oferta de emprego e no uso de alguns serviços. Se considerarmos as previsões de investimentos entre 2000 e 2003, podemos constatar que as atividades turísticas se localizam especificamente nas imediações de Salvador (Litoral norte e Litoral sul, com, aproximadamente, 55% dos investimentos previstos) e no entorno de Porto Seguro e Santa Cruz Cabrália, no Extremo Sul do Estado — dos recursos previstos para o período, 22% devem ser aplicados nessas regiões. É, portanto, uma atividade que reforça a riqueza espacial do litoral e que pode ser desenvolvida de forma articulada com as atividades industriais, através dos setores do comércio, serviços e elementos da infra-estrutura. Essas articulações é que criam o sentido de continuidade espacial das atividades econômicas no litoral baiano, reduzindo seus custos de manutenção e viabilizando novos investimentos.

Por fim, as atividades agrícolas e agroindustriais que, tal como o turismo e o

## MAPA 4

# Participação dos Municípios nos Fluxos do Estado da Bahia

1990-2000




Total dos municípios selecionados=-1,61%

LEGENDA
Percentual de crescimento no período (n. de municípios)

- -100 - -10 (150)
- -10 - 0 (53)
- 0 - 50 (139)
- 50 - 180 (54)
- 180 - 4.580 (19)

Limites Municipais —

Escala Gráfica

53 0 53 106 159 212km

*Fonte: elaboração própria, trabalhando estatisticamente dados censitários do IBGE*

setor industrial, tiveram impulso há três décadas, cresceram com menor intensidade. Entretanto, elas é que têm mostrado maior capacidade de conformar novas regiões, densas em investimentos e com maior participação no PIB estadual, e com capacidade de, geograficamente, alterar os movimentos sociais e econômicos na Bahia. E isso ocorreu, mais dinamicamente, a partir de meados da década passada, nos extremos do território baiano.

## EM SÍNTESE

O Estado da Bahia passou, nas últimas décadas, por movimentos cíclicos de transformação espacial, impulsionados por processo econômicos, que variaram, temporalmente, entre uma concentração no litoral e uma tendência à interiorização. Na sua fase predominantemente agroexportadora a Bahia consolidou sua metrópole e expandiu suas atividades: num primeiro momento, na direção do seu litoral e, a seguir, na direção do interior do seu território, principalmente nas regiões de passagem entre os fluxos do Sudeste e Nordeste do Brasil. Era a fase da industrialização do Sudeste brasileiro e da letargia das economias (agroexportadora) baiana e nordestina, estas últimas servindo de mercado emissor de mão-de-obra barata e consumindo os produtos industrializados vindos de fora.

A Bahia se interioriza com pouca intensidade, mas cria alguns pólos econômicos urbanos, que servem de entreposto para a comercialização das novas mercadorias industrializadas e absorvem os valores produzidos, localmente, pela agricultura de subsistência. Em alguns casos, a agricultura volta-se para a exportação. Esse foi um movimento que se prolongou por cerca de dois séculos, indo até os anos 1950-1960.

Trata-se de um movimento espacial da economia baiana, que sofre uma reversão na fase seguinte, quando o processo de industrialização chega à região de Salvador e traz novamente a concentração relativa dos fluxos para o litoral baiano, constituindo-se num primeiro compasso do "efeito sanfona", com um tom sempre soando a partir da faixa litorânea. Esse foi um ciclo que durou apenas três décadas, finalizando-se nos finais dos anos 1980.

Mas esses dois movimentos tinham algumas características comuns: havia um controle estatal mais significativo nos processos de produção e de circulação; os fluxos econômicos eram, de certa forma, mais regionalizados ou nacionalizados; a rotação do capital se fazia com tempo mais longo (relativamente a hoje) e, por decorrência, todos os processos econômicos e seus resultados espaciais ocorriam em prazos mais dilatados, mais morosos, o que permitia uma consolidação maior de laços sociais e de implantação de elementos da infra-estrutura, embora esses prazos tenham sido bastante diferenciados entre o primeiro e o segundo ciclo aqui considerados.

Com a mundialização dos fluxos econômicos, que elevou sobremaneira a competitividade entre as unidades de produção, forçando-as a repensar suas estratégias, inclusive locacionais, e exigiu uma revisão do papel do Estado no

fomento direto aos processos econômicos, houve um refluxo da indústria subsidiada no Nordeste do Brasil, com efeitos significativos sobre a região de Salvador. Concomitantemente, o movimento de expansão das atividades agrícolas na direção do Centro Oeste brasileiro, que tocou no território baiano nas regiões de Barreiras e Juazeiro, e a expansão das atividades de papel e celulose da região do Espírito Santo, que viabilizou a instalação de uma planta no Extremo Sul do Estado, possibilitaram que essas regiões absorvessem novos investimentos e se transformassem em novos centros econômicos com participação relativamente alta na concentração dos fluxos na Bahia. Mais uma vez a espacialização da economia baiana refaz-se, sofre uma metamorfose, e é isso que caracteriza a última década. Agora, há uma nova volta do "efeito sanfona", embora com novas características, definitivamente distintas dos movimentos anteriores, embora própria dos movimentos capitalistas. Houve uma tendência a um retorno relativo dos fluxos para o interior do Estado, agora não mais seguindo o curso natural dos rios ou das vias de acesso, a partir da costa baiana. Não é um retorno em repique sobre os territórios anteriormente fortes. Foram criadas novas territorialidades, outras tantas foram esquecidas pela realidade dos movimentos econômicos. São novos espaços articulados com outros tantos de países distintos, que pouco fincam suas raízes no antigo conceito de região, fundamentado por longos períodos de tempo de maturação e de existência, consequentemente, com fortes laços sociais internos, o que demandava políticas e programas de implementação a longuíssimos prazos. Agora há regiões especializadas em atividades que devem encontrar competitividade numa escala mundial, e é com esses olhos que tais territórios se movem em tempo imprevisível. É a submissão do desenho espacial da Bahia, agora sob os auspícios de movimentos que fogem do controle das políticas locais, embora elas possam vir a servir como elementos indutores do desenvolvimento, mas nunca como antes.

É certo que houve um retorno relativo ao interior, mas isso não significou uma descentralização econômica e sim uma descentralização espacial de unidades de produção. Isso significa que, relativamente, alguns municípios do interior encontram maior capacidade de inserção no mercado mundial ou regional, atraem investimentos, descentralizam unidades de produção, mas tudo isso com um mesmo número de municípios concentrando o mesmo percentual de fluxos sociais e econômicos que há uma década (cerca de 30 municípios concentram dois terços dos fluxos socioeconômicos da Bahia). Da mesma forma, há pouco mais de 300 municípios que mantêm historicamente congelada a sua participação em pouco mais de 10% dos fluxos socioeconômicos estaduais. Vale dizer que as antigas regiões se enxugaram para resistir ou retrocederam relativamente, tal como ocorreu com as regiões do cacau, algodão, café, feijão, sisal e muitas outras.

Esta análise, entretanto, não é suficiente para compreender outro comportamento subjacente e muito importante. Os avanços nos meios de comunicação, de transportes e de informatização de processos administrativos e de produção, juntamente com as transformações nas relações entre o capital e o trabalho, possibilitaram uma repartição nos tradicionais processo produtivos, que se reflete na espacialização distinta em vários momentos da produção.

Isso significa dizer que há a possibilidade, hoje, de que uma determinada parcela da produção (digamos, da montagem de parte de uma mercadoria), seja realizada em partes distintas do espaço. Da mesma forma, que essa parcela ou o conjunto do processo pode ser controlado, administrativa ou financeiramente, de um só ponto. E mais, que de um dado ponto se pode controlar outros tais, localizados em partes distintas do planeta.

É esse processo de concentração do controle de capitais em poucas corporações e do controle administrativo, descentralizadamente concentrados dos processos produtivos, que promove também concentrações de atividades vitais em centros de comando, normalmente localizados em cidades de maior porte, restando poucas relações com os locais da produção.

É essa análise que permite reconhecer que os territórios que concentram os fluxos na Bahia, na última década, não são mais do que unidades produtivas descentralizadas, que permitem a concentração do controle em parte da metrópole baiana, da metrópole brasileira ou de outras metrópoles mundiais. Isso esconde o verdadeiro e qualitativo papel de Salvador.

Mas é importante ressaltar que os dados analisados não consideraram os novos investimentos da Ford, Monsanto, Sauípe etc., que deverão favorecer uma maior participação da região de Salvador nos fluxos estaduais. Mas esse é um outro capítulo a ser escrito.

## NOTAS

[1] Utilizaram-se metodologias distintas para cada período, para aferir o comportamento dos fluxos no Estado da Bahia, em função da disponibilidade de dados: no primeiro período, entre 1975 e 1985, optou-se por utilizar a totalização do Valor Bruto da Produção Industrial (VBP), o total da Receita do Comércio e do Serviço (TR) e o Valor da Colheita na Agricultura (VC); no segundo período, entre 1990 e 2000, utilizou-se um método mais completo, em função da disponibilidade de informações: Valor Agregado Bruto na agricultura (VAB) PAN/IBGE (dados censitários do IBGE e dados de consumo de energia elétrica da COELBA, ambos para os anos selecionados)

[2] MACRORREGIÃO: Alagoinhas, Cachoeira, Camaçari, Candeias, Catu, Conceição da Feira, Dias D'ávila, Entre Rios, Feira de Santana, Itaparica, Lauro de Freitas, Mata de São João, Pojuca, Salvador, Santo Amaro, São Francisco do Conde, São Gonçalo dos Campos, São Sebastião do Passé, Simões Filho e Vera Cruz. CACAU: Belmonte, Camacã, Camamu, Canavieiras, Coaraci, Ibicaraí, Ilhéus, Ipia·, Itabuna, Itajuípe, Itapebi, Santa Cruz da Vitória, Santa Luzia, Ubaitaba e Una. EXTREMO SUL: Alcobaþa, Caravelas, Eunápolis, Guaratinga, Itabela, Itamarajú, Itanhém, Medeiros Neto, Mucuri, Nova Viçosa, Porto Seguro, Prado e Teixeira de Freitas. NORTE: Andorinha, Campo Formoso, Casa Nova, Juazeiro, Remanso, Senhor do Bonfim e Sento Sé. OESTE: Barreiras, Correntina, Formosa do Rio Preto, Riachão das Neves e São Desidério.

[3] Regiões que concentram quase que 74% dos fluxos estaduais em 2000. Municípios que têm uma participação acima de 0,01% do total da Bahia.

# REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AZZONI, Carlos Roberto.*Quão grande é exagerado?* Dinâmica populacional, eficiência econômica e qualidade de vida na cidade de São Paulo. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1999.

LEÃO, Sônia. *Região Sul da Bahia:* panorama geoeconômico. Salvador: Fundação CPE, 1992.

NICOLAS, Daniel H. *Los frutos amargos de la globalización:* expansión y reestructuración metropolitana de la ciudad de México. Xochimilco: Universidad Autónoma Metropolitana. Cidade do México, 1999.

OHLWEILER, Otto A.*Evolução sócio econômica do Brasil.* Porto Alegre: Tchê,

1986.

OLIVEIRA, Francisco de.*Elegia para uma re(li)gião*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

PORTO, Edgard; CARVALHO, Edmilson.*Macrorregião de Salvador*. Salvador: SEI, 1995. (Série Estudos e Pesquisas).

PORTO, Edgard; QUEIROZ, Lúcia; RIBEIRO, Sônia.*Cidades da Bahia*. Salvador: SEI, 1997 (Série Estudos e Pesquisas).

ROURA, Juan R. C. Disparidades regionales en el crecimiento. Convergencia, divergencia y factores de competitividad territorial.Madrid: Universidad de Alcalá, 1997.

# Série Estudos e Pesquisas

SEP 53

SEP 54

SEP 55

SEP 56

PRÓXIMOS LANÇAMENTOS

- ✓ Bahia - Indicadores Sociais na Década de 90
- ✓ Indicadores Sociais
- ✓ Uso do Solo do Litoral Norte
- ✓ Produto Interno Bruto da Bahia 1975/2000
- ✓ Tendências Demográficas

## Bahia Análise e Dados

(revista temática trimestral)

## Coleção Bahia em Dados - anual

Anuário Estatístico da Bahia
Classificação dos Municípios Baianos
Anuário Estatístico da Educação
Bahia em Números

## Boletins Executivos e Mapas

SEI
*Informação a Serviço da Sociedade*

Tel.: (071) 370.4704 - Fax: (071) 371.1853 - www.sei.ba.gov.br - sei.info@bahia.ba.gov.br

Esta edição, nº 57, da Série Estudos e Pesquisas, foi impressa em papel Pólen 120 g, pela Bigraf com fotolitos da Grafos, com tiragem de 1.000 exemplares, em Maio de 2002.