

POLOS DE EMPREGO NO INTERIOR: MITO OU REALIDADE?

JOB POLES IN THE BRAZILIAN HINTERLAND. MYTH OR REALITY?

Sonia Rocha (*)

RESUMO

O objetivo deste texto foi o de verificar se e em que medida ocorreu uma significativa criação de polos de emprego formal no período 1996-2000, excluindo as áreas de influência direta das capitais estaduais e das metrópoles. Apesar dos critérios modestos de expansão utilizados para a seleção, os polos identificados foram pouco numerosos, não se situam em regiões de fronteira e não se vinculam a um setor de atividade específico. São individualmente pequenos e, mesmo em conjunto, têm uma participação pouco expressiva na criação de empregos formais no país. Embora tenha ocorrido descentralização do emprego, já que São Paulo e Rio de Janeiro perdem importância relativa, ela se dá no âmbito restrito do entorno das capitais e das metrópoles, não tendo ocorrido interiorização do emprego ou criação de polos de emprego no interior no período em questão. O artigo tem cinco seções: a primeira se dedica a uma análise do cenário econômico e das transformações nacionais no período 1996 a 2000. A segunda seção compreende a exposição das considerações metodológicas, enquanto a terceira apresenta os polos selecionados no estudo. A quarta seção inclui uma investigação acerca da expansão setorialmente diferenciada do emprego formal e por último as conclusões.

Palavras-chave: Emprego, Descentralização, Polos, Ocupação, Formalização.

ABSTRACT

This article had as goal to verify whether and to what extent there was an upsurge of job poles in Brazil from 1996 to 2000, excluding the areas of influence of capital cities and metropolises from the analysis. In spite of very modest criteria used for the selection of case studies, few poles were identified. They were not located in the hinterland and were not associated to specific productive sectors. The poles were individually small, and, even when taken together, they had a meek contribution to the total number of new jobs in Brazil. Since São Paulo and Rio de Janeiro had their relative importance in job creation reduced, there has been some decentralization of jobs. However, it was limited to the areas around capital cities and metropolises. There is no evidence of a trend towards the creation of poles of employment in the hinterland during the period. The article comprises five sections. The first one is an analysis of the economic scenario and national transformations which took place in the period between 1996 and 2000. The second section focuses on the methodological aspects, while the third section presents the focus points selected for this study. The fourth section looks into the formal job differential sector expansion, and finally the conclusions.

Keywords: Job creation, Formal Employment, Economic Poles, Decentralization.

(*) Economista, pesquisadora do Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade (IETS), Rio de Janeiro. E-mail: srocha@iets.org.br

Como responsável por mais de três quartos da renda das famílias brasileiras, o mercado de trabalho desempenha papel central na economia. É fundamentalmente por meio do seu funcionamento que operam os mecanismos capazes de afetar a incidência de pobreza e o grau de desigualdade entre pessoas e famílias.

Nos últimos vinte anos do século XX, o comportamento do mercado de trabalho brasileiro foi certamente preocupante, e particularmente desfavorável para promover redução da pobreza e da desigualdade, o que certamente se relaciona ao baixo crescimento econômico. Na década de oitenta, apesar do ritmo característico de *stop and go* da economia que a marcou, houve um crescimento robusto da ocupação, mas com queda do rendimento médio, de modo que as duas tendências mais ou menos se compensaram, havendo estabilidade do rendimento total do trabalho. Na década de noventa, a ocupação cresceu menos que a PEA, resultando em elevação da taxa de desemprego a um novo patamar na segunda metade da década. Na verdade, os resultados da década de noventa são afetados positivamente pelo crescimento da ocupação e do rendimento imediatamente após o plano de estabilização. Não obstante, ao considerar o período pós-1996, quando há evidências inequívocas do esgotamento do crescimento da ocupação e do rendimento do trabalho associado ao sucesso do plano de estabilização (ROCHA, 2000), pode-se afirmar que, para o país como um todo, a situação do mercado de trabalho se agravou paulatinamente até a virada do milênio. Naturalmente o crescimento econômico modesto e as crises sucessivas que marcaram a segunda metade da década de noventa vieram agravar os efeitos adversos que já se observavam sobre o nível e a forma da ocupação da mão de obra há mais longo prazo.

Neste contexto de baixo dinamismo da ocupação, veio à baila a questão da desconcentração espacial da ocupação. Na verdade teria havido não somente uma mudança na ocupação em razão do menor componente do fator trabalho na produção, mas uma mudança espacial, resultando em maior espraiamento da ocupação no território nacional. Ao tratar especificamente da então propalada desindustrialização, *Sabóia* (2001), utilizando a RAIS e considerando o período 1989-1998, mostrou que, “apesar da queda do emprego nos principais centros industriais, novas aglomerações surgiram e se consolidaram nas diversas regiões, destacando-se o crescimento do emprego em alguns estados pouco desenvolvidos do país, mas também no interior de alguns estados mais industrializados”. Embora confirmando a ocorrência de mudanças da espacialização da ocupação quando se trata de recortes específicos, como o da ocupação industrial ou o dos postos de trabalho protegidos, *Ramos e Ferreira* (2005) mostram que não se deu significativa mudança espacial quando é considerado o mercado de trabalho brasileiro de forma mais geral. Tendo por base a distribuição da ocupação por Unidade da Federação para o conjunto de setores produtivos, os dados da PNAD para o período 1992-2002 revelam uma modificação muito modesta: o deslocamento de apenas 2,6% das pessoas ocupadas permitiria replicar em 2002 a distribuição espacial da ocupação verificada em 1992. Esses autores reconhecem, no entanto, que ocorreram mudanças espaciais na distribuição dos postos de trabalho protegido, beneficiando relativamente o interior, na esteira da desindustrialização, da informalização e do desemprego crescentes nas regiões metropolitanas.

Assim, apesar desta estabilidade espacial global da ocupação no nível de Unidade da Federação, poderia ter havido ocorrências pontuais de dinamismo na atividade produtiva, com impactos significativos sobre a geração de renda e o emprego, particularmente no interior do país, fora, portanto, das áreas tradicionais de concentração das atividades econômicas no Centro-Sul e no entorno das capitais estaduais. Em particular, poderia ter ocorrido dinamismo em nível subestadual, com a criação de polos que não alteram a distribuição da ocupação em nível de Unidade da Federação. Caberia, então, verificar a eventual formação destes polos, assim como a sua importância local e nacional utilizando informações em nível municipal.

O objetivo deste texto foi o de verificar se e em que medida ocorreu uma significativa criação de polos de emprego no período 1996-2000 — justamente quando se esgotaram os efeitos positivos e espacialmente generalizados da estabilização sobre o mercado de trabalho —, além de avaliar a sua importância relativa no panorama nacional. Excluíram-se de forma explícita as áreas de influência direta das capitais estaduais e das metrópoles, já que a noção de polos fora das áreas tradicionais de ocupação é particularmente atrativa, tanto pelo seu potencial de reduzir as desigualdades espaciais, como de desvincular a expansão do emprego do crescimento da função pública federal e estadual. A partir da identificação dos municípios-polos ou conglomerados de municípios onde ocorreu expansão forte do emprego formal, foram examinadas suas características e determinantes, de modo a ter uma medida de sua relevância na expansão do emprego formal e informal no país.

Este texto é composto de cinco seções. A próxima seção fornece um panorama da evolução do mercado de trabalho no período em questão, que foi francamente desfavorável, com expansão muito modesta da ocupação. Na seção 3 são feitas considerações a respeito das premissas adotadas como ponto de partida e dos dados utilizados, assim como da forma como se procedeu para identificar os polos de expansão do emprego a partir dos dados da RAIS. Na seção 4 são apresentados os polos resultantes, assim como uma descrição de cada um em termos de crescimento da ocupação formal, e, em função dos resultados obtidos, trata-se também dos “eixos” em regiões de fronteira. Finalmente, na seção 5 são resumidas as principais evidências, concluindo-se que é relativamente pequena a importância nacional de polos de empregos formais fora dos municípios das capitais estaduais e das suas áreas de influência direta, até porque não se formam polos como conjuntos de municípios adjacentes, mas os polos se constituem em municípios isolados, espacialmente dispersos no território nacional.

1. O PANO DE FUNDO (1996-2000)

Em 1996 os efeitos positivos da estabilização sobre a ocupação já tinham se esgotado. De fato, entre 1995 e 1996 verificou-se um declínio forte da ocupação (-2,28) para o país como um todo. O que se observa na segunda metade da década de noventa são oscilações anuais, que resultam numa evolução insatisfatória no período com um todo, já que bem aquém do necessário para atender à expansão da PEA, mesmo diante da taxa de crescimento populacional em declínio (Tabela 1).

Tabela 1
Evolução Demográfica e da Ocupação (em mil pessoas) — Brasil — 1997-1999

	1996	1997	Δ% 96/97	1998	Δ% 97/98	1999	Δ% 98/99	Δ% 96/99 (a.a.)
PIT*	123.378	125.082	1,38	127.733	2,12	130.096	1,85	1,78
PEA	72.997	75.213	3,04	76.886	2,22	79.315	3,16	2,81
PO	67.921	69.332	2,08	69.963	0,91	71.676	2,45	1,81
Vínculos	23.830	24.104	1,15	24491,64	1,61	24.993	2,05	1,60

Fonte: PNAD/ IBGE; RAIS/ MTE.

Nota: Números comparáveis porque usando os fatores de expansão derivados da Contagem de 1996. Assim, os resultados relativos ao ano de 1996 são os reponderados, e não os originais, enquanto os de 1999 são os originais, e não os reponderados a partir dos resultados do Censo Demográfico de 2000.

* 15 anos e mais.

O desempenho fraquíssimo da ocupação, e também do rendimento, é revelador de situação crítica do mercado de trabalho sob todos os ângulos na segunda metade dos anos noventa. Avança a precarização da ocupação e o emprego formal declina, dando continuidade à tendência observada desde o início da década, sem que tivessem sido atingidos níveis civilizados de formalização do mercado de trabalho. Esta precarização da ocupação reflete a queda do emprego industrial e o inchamento do terciário com ocupações típicas de desemprego disfarçado, de baixa produtividade e baixa remuneração. Simultaneamente o desemprego cresce de forma contínua a partir de 1996 (6,9% em 1996; 7,8% em 1997; 9,0% em 1998; 9,6% em 1999).⁽¹⁾

Tabela 2
Vínculos Formais de Emprego Crescimento Anual e Participação nos Anos Extremos — 1996-2000

Brasil e Grandes Regiões	Part. (%)	Variação Anual (%)				Part. (%)
	1996	96/97	97/98	98/99	99/00	2000
Brasil	100	1,15	1,61	2,05	4,94	100
Norte	3,89	2,81	5,78	2,32	6,03	4,17
Nordeste	16,34	0,53	3,69	3,00	4,62	16,68
Sudeste	55,67	-0,09	0,17	1,36	4,36	53,54
Sul	17,17	3,43	1,43	2,72	4,93	17,63
Centro-Oeste	6,93	6,22	6,10	3,35	9,24	7,97

Fonte: RAIS/MTE.

(1) IBGE/PNAD

A desvalorização de janeiro de 1999 teve, de forma surpreendente, efeitos rápidos e positivos sobre o nível de atividade. Já em meados de 1999 havia indícios claros de retomada do nível de ocupação, que cresceu 2,45% em relação a 1998, o que, é necessário dizer, apenas compensa a quase estagnação do número de pessoas ocupadas entre 1997 e 1998.⁽²⁾ Os dados de 2000 evidenciam, no entanto, uma inflexão clara, caracterizada pelo crescimento do PIB (+4,36%) e pela expansão do emprego formal. Apesar de não se dispor da PNAD para acompanhar a situação nacional do mercado de trabalho em 2000, os dados da RAIS indicam, por meio do crescimento robusto do emprego formal — quase 5% no ano⁽³⁾ —, a importância da retomada ocorrida naquele ano (Tabela 2).⁽⁴⁾

A respeito da Tabela 2, é interessante observar os comportamentos diferenciados por região, mostrando um crescimento mais robusto da ocupação no Norte e, particularmente no Centro-Oeste, enquanto a situação é claramente mais desfavorável no núcleo dinâmico tradicional, a Região Sudeste. O crescimento da ocupação nas regiões onde se localizam as chamadas áreas de fronteira sugere que houve alguma desconcentração espacial da ocupação, e que poderia ter ocorrido a formação de polos de atividades dinâmicas geradores de ocupação e de renda fora das áreas tradicionais.

(2) Apesar da melhoria da ocupação o rendimento médio do trabalho caiu fortemente entre 1998 e 1999 (-,5%), de modo que a situação no mercado de trabalho permaneceu crítica. Fonte: IBGE/PNAD.

(3) Segundo a RAIS, 4,94% no ano.

(4) A PNAD não se realiza nos anos censitários.

Tabela 3
Crescimento comparado da população e dos vínculos formais de emprego,
segundo Unidades da Federação — 1996-2000

Brasil e Unidades da Federação	População residente 10 anos ou mais (mil)			Pessoas com vínculos ativos (mil)			Desvio
	1996	2000	Δ%	1996	2000	Δ%	
Acre	355	409	15,3	55	61	12,4	-2,9
Alagoas	1.994	2.164	8,5	280	272	-2,6	-11,2
Amapá	277	348	25,8	39	48	21,8	-3,9
Amazonas	1.753	2.059	17,4	231	249	8,1	-9,4
Bahia	9.788	10.386	6,1	964	1.177	22,2	16,0
Ceará	5.199	5.805	11,7	615	691	12,4	0,7
Distrito Federal	1.464	1.659	13,3	620	812	31,1	17,8
Espirito Santo	2.244	2.524	12,5	426	472	10,7	-1,8
Goiás	3.598	4.034	12,1	527	664	25,9	13,8
Maranhão	3.882	4.280	10,2	252	285	12,9	2,7
Mato Grosso	1.735	1.982	14,2	240	316	31,3	17,1
Mato Grosso do Sul	1.515	1.659	9,5	257	300	16,7	7,2
Minas Gerais	13.388	14.597	9,0	2.470	2.803	13,5	4,5
Pará	4.086	4.651	13,8	397	459	15,6	1,8
Paraíba	2.580	2.750	6,6	305	339	11,2	4,6
Paraná	7.194	7.753	7,8	1.445	1.653	14,4	6,6
Pernambuco	5.826	6.320	8,5	815	883	8,4	-0,1
Piauí	2.050	2.239	9,2	193	206	6,7	-2,5
Rio de Janeiro	11.149	11.975	7,4	2.713	2.718	0,2	-7,2
Rio Grande do Norte	1.993	2.213	11,0	288	315	9,7	-1,3
Rio Grande do Sul	7.904	8.445	6,8	1.736	1.894	9,1	2,3
Rondônia	930	1.065	14,5	113	148	31,0	16,5
Roraima	181	238	31,8	22	23	7,6	-24,3
Santa Catarina	3.908	4.373	11,9	910	1.078	18,5	6,6
São Paulo	28.016	30.673	9,5	7.658	8.050	5,1	-4,4
Sergipe	1.249	1.393	11,6	184	206	12,0	0,5
Tocantins	791	888	12,3	72	106	47,7	35,4
Brasil	125.050	136.881	9,5	23.823	26.229	10,1	0,6

Fonte: RAIS/TEM; Contagem da População/IBGE; Censo Demográfico/IBGE.

A comparação entre crescimento da população e crescimento dos vínculos formais no período em questão no nível de Unidade da Federação fornece um panorama mais detalhado da situação (Tabela 3). Como evidência básica, o número relativamente baixo de vínculos formais no país como um todo, que, embora tenha aumentado mais fortemente que a população no período (respectivamente 10,1% e 9,5%), não apresentou uma tendência favorável a ponto de viabilizar a reversão, no médio prazo, do quadro grave de informalidade da ocupação no país. Fica evidente que o estado de São Paulo, onde a situação era a mais favorável em 1996, concentrando 22% da população brasileira, mas 32% dos vínculos formais naquele ano, a evolução foi francamente adversa, com perda relativa de vínculos. O mesmo ocorreu de forma ainda mais acentuada no Rio de Janeiro, de modo que a evolução relativamente mais favorável de Minas Gerais foi incapaz de neutralizar a informalização crescente no núcleo demográfico e produtivo do país.

Em contrapartida, é possível observar evoluções favoráveis em termos de formalização da ocupação na Bahia, Distrito Federal, Goiás, Mato Grosso, Rondônia e Tocantins. Em todos os casos, a taxa de crescimento dos vínculos formais ativos foi bastante superior ao crescimento da população, sugerindo um dinamismo no mercado de trabalho diferenciado daquele do restante do país. Cabe notar, que, com exceção da Bahia, o crescimento demográfico foi sempre muito robusto, bem superior à média nacional, o que não impediu a melhoria na taxa de formalização. A análise em nível municipal permite verificar a criação de polos dinâmicos fora das áreas de influência das capitais estaduais, em particular sua ocorrência em regiões de fronteira, dada a expansão relativamente maior da ocupação no Norte e no Centro-Oeste.

2. CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS

Apesar da importância da informalidade no mercado de trabalho brasileiro, por razões tanto conceituais como empíricas, adotou-se por base os dados da RAIS, que consideram somente os vínculos formais de emprego. Trata-se, portanto, de aproveitar a abrangência espacial, o caráter censitário e a regularidade anual do levantamento do Ministério do Trabalho e Emprego para identificar, a partir de um panorama geral de todos os municípios brasileiros, aqueles que teriam se destacado no período 1996-2000 como polos relevantes de criação de vínculos formais. As informações do Cadastro Central de Empresas, do IBGE, foram utilizadas subsidiariamente para fins de controle.

Com base na RAIS, buscou-se identificar municípios isolados ou conjunto de municípios vizinhos onde, entre 1996-2000, a criação de postos de trabalho com vínculo formal tenha merecido destaque no panorama nacional. Não foram selecionados municípios das capitais e do seu entorno imediato, já que buscava-se, essencialmente, verificar o que poderia estar ocorrendo digno de nota em áreas interioranas.

Foi considerado o número de vínculos existentes entre 31 de dezembro de 1996 e 31 de dezembro de 2000, obtendo-se para cada município o número de vínculos criados no período, assim como a taxa de expansão correspondente. Ao tomar como referência o período de quatro anos, objetivou-se neutralizar a maior parte das oscilações, que são anuais e episódicas, e identificar os municípios onde a expansão do número de vínculos se deu de forma mais sólida.

Chegou-se aos casos selecionados como polos⁽⁵⁾ a partir de tentativas sucessivas utilizando critérios e pontos de corte diversos relativos ao número absoluto de postos de trabalho criados e à taxa de expansão da ocupação. No período em questão, houve uma criação líquida de cerca de 2,4 milhões de vínculos de emprego formal no país, mas utilizar para seleção dentre todos os quase 6.000 municípios um corte arbitrário da ordem de, por exemplo, 1% ou 24 mil empregos como ponto de partida se mostrou inviável: face às enormes desigualdades espaciais na densidade de ocupação demográfica e no dinamismo econômico, características do Brasil, tal patamar mínimo de emprego não permitiria selecionar um único município ou conglomerado de municípios fora das áreas de influência direta das capitais. Isto porque, na verdade, a criação de empregos formais se deu de forma concentrada em torno das capitais estaduais. Apenas oito dos 5.507 municípios brasileiros — todos capitais estaduais ou municípios metropolitanos —, foram responsáveis por 14,5% dos 2,4 milhões de vínculos criados no período.⁽⁶⁾ Ademais, Brasília teve, sozinha, uma participação muito forte na criação de vínculos no Brasil, o equivalente a 192.856 ou 8% dos postos de trabalho formais criados entre 1996-2000, de modo que o Distrito Federal mais os oito municípios já referidos foram responsáveis por 22,5% da criação de vínculos no período.

A seleção dos polos apresentados a seguir derivou da análise do subconjunto de municípios onde ocorreu a criação de pelo menos 1.000 vínculos formais no período, patamar à primeira vista modesto, mas, mesmo assim, relativamente pouco frequente fora das áreas de influência das capitais. Em termos concretos, apenas 506 municípios brasileiros — ou 9,2% do total — atenderam a este critério no período 1996-2000.

A partir dos municípios onde ocorreu a criação de pelo menos mil vínculos e da sua distribuição em termos da taxa de expansão de vínculos entre 1996-2000, foram definidos como polos para fins deste estudo municípios ou conjunto de municípios adjacentes, fora das áreas metropolitanas e do entorno das capitais estaduais, onde, em pelo menos um deles, ocorreu criação líquida superior a 5.000 vínculos e nos demais pelo menos 1.000, e onde a taxa de expansão do número de vínculos no município líder foi particularmente vigorosa, isto é, maior do que 50% no período. A ênfase, portanto, não foi o número absoluto de vínculos criados, que permaneceu relativamente modesto, mas o grau de dinamismo da taxa de expansão no período.

3. OS POLOS SELECIONADOS

Ao adotar como ponto de partida um corte tão baixo, imaginou-se que, a partir dele, poderiam se configurar polos formados por municípios adjacentes, que embora individualmente tivessem pequena expressão na criação de empregos, em conjunto permitissem identificar uma dinâmica produtiva comum ou complementar, atingindo um patamar relevante de criação de emprego formal no contexto nacional. Foram elaborados mapas, em que se plotaram todos os municípios com mais de 1.000 vínculos criados, mas os resultados em termos de formação de polos foram pífios. Na verdade, os municípios que atingiram o corte de 5.000 vínculos e taxa de crescimento de 50% estão isolados e não cercados de vizinhos onde

(5) Este texto refere-se a um tipo de polo, o chamado Polo de Tipo I no relatório de pesquisa mais abrangente (Rocha, 2007).

(6) Os municípios em questão são: Barueri (SP) 39.639; São Caetano do Sul (SP) 27.481; Curitiba (PR) 32.674; Lauro de Freitas (BA) 24.377; Salvador (BA) 80.617; Goiânia (GO) 41.520; Belo Horizonte (MG) 53.935; e Recife (PE) 50.323. Brasília foi responsável por 192.856, ou 8% dos vínculos criados, elevando com os municípios este percentual a 22,5%. Porto (PI), que aparece na RAIS com 26.252 postos criados exclusivamente na administração pública, de forma incompatível com os registros do CEMPRE, não foi incluído neste conjunto.

tenha havido a criação de pelo menos 1000 vínculos. Em função do pequeno número de ocorrências, optou-se por abandonar a restrição em relação a municípios do entorno da nova capital do Tocantins, Palmas, o que permitiu incluir adicionalmente dois municípios-polos.

A Tabela 4 lista os municípios selecionados e sumariza os dados relativos à taxa de crescimento do emprego formal em cada um deles. Trata-se de dez municípios, localizados em todas as grandes regiões brasileiras, apresentando características muito diversas, tanto do município em si, quanto da razão da expansão do mercado de trabalho formal, o que será objeto da seção 5. Assim, os municípios selecionados são: Santarém, PA; Tucuruí, PA; Sobral, CE; Rio Bonito, RJ; Bebedouro, SP; Piedade, SP; Balneário Camboriú, SC; Rio Verde, GO; Miracema do Tocantins, TO; e Porto Nacional, TO.

Como se viu, os critérios usados para a seleção destes municípios foram definidos de modo a corresponder, na medida do possível, à noção frequentemente difundida quanto à existência de polos de emprego vinculados a áreas de forte dinamismo econômico e produtivo, mas longe da ocupação consolidada ao longo do litoral e do entorno das capitais. No entanto, um exame dos dados de crescimento do emprego formal no período de quatro anos, abstraído, portanto, oscilações eventuais e temporárias, mostra um quadro de expansão relativamente modesta. Apenas dez municípios — incluindo dentre estes os dois na área de influência da nova capital do Tocantins, Palmas — geraram, em conjunto, menos de 2,6% do total de vínculos formais criados no país no mesmo período. Assim, embora a taxa de expansão da ocupação formal no conjunto de municípios qualificados como polos tenha sido forte no período, atingindo em média 78% ou uma taxa média anual de 15,5%, o que obviamente teve impactos vigorosos no seu entorno, está longe de representar um motor de crescimento da ocupação no contexto do país, e nem mesmo na grande região onde estejam localizados, como é frequentemente sugerido.

Tabela 4
Polos do Tipo 1 e Evolução dos Vínculos Ativos — 1996-2000

Municípios	UF	1996	2000	Variação	
				abs.	%
Santarém	PA	10.191	15.345	5.154	50,6
Tucuruí	PA	3.208	10.027	6.819	212,6
Sobral	CE	13.539	21.120	7.581	56,0
Rio Bonito	RJ	6.736	12.370	5.634	83,6
Bebedouro	SP	11.226	17.187	5.961	53,1
Piedade	SP	12.562	19.018	6.456	51,4
Balneário Camboriú	SC	10.251	18.223	7.972	77,8
Rio Verde	GO	10.746	17.905	7.159	66,6
Porto Nacional	TO	1.947	7.397	5.450	279,9
Miracema do Tocantins	TO	594	5.661	5.067	853,0
Total	—	81.000	144.253	63.253	78,1

Fonte: RAIS/MTE.

Embora os polos sejam de fato municípios isolados e não conjunto de municípios como se esperava, o enquadramento de Rio Verde como polo suscita questões sobre a expansão do emprego formal nas ditas regiões de fronteira. Ele não se constitui no núcleo de um polo configurado no seu entorno, mas o município mais importante de um eixo de expansão do emprego ao longo de um trecho da BR-060, sobre a qual se situa o próprio município de Rio Verde. O eixo se estende para oeste ao longo da continuação da BR-060 como BR-364, onde se localizam os municípios de Jataí e Mineiros (Tabela 5).

Embora nenhum outro município daqueles selecionados se caracterize como ponto focal, com mais de 5.000 vínculos criados ao longo de um eixo de expansão, como foi o caso de Rio Verde, vale a pena destacar a existência de pelo menos dois outros eixos de expansão de emprego ao longo de rodovias que servem como vias de penetração para ocupação das regiões de fronteira no Centro-Oeste e no Norte. Esses eixos foram definidos como conjuntos de municípios com pelo menos 1.000 postos criados em cada um, sem exigência de contiguidade espacial, mas situados ao longo de uma mesma via de expansão.

Assim, um segundo eixo se configura ao longo da BR-364 em Rondônia, onde se situam cinco municípios numa extensão total de 455 km, que, em conjunto, foram responsáveis pela criação de cerca de 13 mil vínculos de trabalho no período em questão. Na maioria dos casos a taxa de expansão verificada foi forte — superior a 50% em relação a 1996 —, mas os números absolutos são modestos, não chegando a 5 mil no caso mais favorável do município de Ji-Paraná (4.673 novos vínculos).

Um terceiro eixo é determinado pelos municípios ao longo da BR-163, em Mato Grosso, de sul para o norte, Sorriso, Sinop, Colíder e Guarantã do Norte, incluindo o desvio para oeste em direção ao município de Alta Floresta, cobrindo uma extensão de cerca de 500 km de rodovias⁽⁷⁾. O aumento absoluto de vínculos formais de emprego mais significativo ocorre em Sinop, mas a taxa de expansão foi mais vigorosa nos demais municípios. Os municípios mencionados em conjunto foram responsáveis por pouco mais de 10 mil vínculos, o que representa 13,7% dos novos vínculos criados no Mato Grosso no período 1996-2000.

(7) Cerca de 400 km de Sorriso a Alta Floresta, passando por Colíder e Sinop, mais a ligação a oeste entre Alta Floresta e Guarantã do Norte (104 km).

Tabela 5
Evolução de Vínculos Ativos ao longo de Eixos Rodoviários
no Norte e Centro-Oeste — 1996-2000

Eixos/	N. de Vínculos		Variação	
	1996	2000	abs.	%
Municípios				
Eixo Goiano				
Rio Verde	10.746	17.905	7.159	66,6
Jataí	6.959	10.514	3.555	51,1
Mineiros	3.205	4.112	907	28,3
Total	20.910	32.531	11.621	55,6
Eixo Rondoniense				
Ariquemes	3.801	7.197	3.396	89,3
Cacoal	4.417	7.247	2.830	64,1
Jaru	3.094	4.260	1.166	37,7
Ji-Paraná	8.257	12.930	4.673	56,6
Ouro Preto do Oeste	1.817	2.750	933	51,3
Total	21.386	34.384	12.998	60,8
Eixo Matogrossense				
Alta Floresta	3.120	4.738	1.618	51,9
Colíder	1.211	2.266	1.055	87,1
Guarantã do Norte	483	1.363	880	182,2
Sinop	9.079	13.062	3.983	43,9
Sorriso	2.566	5.307	2.741	106,8
Total	16.459	26.736	10.277	62,4
Total Três Eixos	58.755	93.651	34.896	59,4

Fonte: RAIS/MTE.

Vale destacar que os eixos mencionados têm importância local diferenciada. O eixo de Rondônia representa uma parcela ponderável — mais de um terço (37%) — dos vínculos criados no Estado no período (35.029 vínculos), já que o principal núcleo urbano, Porto Velho, tem uma participação marginal em termos de criação de vínculos formais no estado (4.851 vínculos).

Já em Mato Grosso e em Goiás ocorre situação inversa: os municípios ao longo dos eixos têm pequena participação na criação de emprego nos dois estados. Em Mato Grosso, isto ocorre porque a expansão da ocupação no Estado se dá preponderantemente na periferia de Cuiabá, nos municípios de Santo Antonio Leverger (9.750 vínculos) e

Várzea Grande (6.831 vínculos). Neste sentido, o essencial da expansão do emprego formal em Mato Grosso não se dá em áreas de fronteira, mas está fortemente centrado em Cuiabá (5.218 vínculos) e sua periferia. Em Goiás a participação do eixo selecionado é ainda menor — 8,5% —, dado o dinamismo em termos de expansão do emprego formal na área polarizada por Goiânia e pelo Distrito Federal.

Ao flexibilizar o critério de seleção para acomodar a expansão de vínculos de emprego em municípios próximos à nova capital de Tocantins, caracterizou-se um caso misto, híbrido de polo e eixo. Assim, os municípios de Miracema do Tocantins e Porto Nacional foram considerados como polos pelas características de crescimento absoluto e relativo da mão de obra formal no período 1996-2000, apesar de, em princípio, não terem se qualificado para seleção, já que se situam na área de influência direta de uma capital estadual. No entanto, considerando Palmas como um caso especial em razão da sua criação recente, pode ser definido um eixo de expansão de emprego ao longo da BR-153, via de integração do novo estado no sentido norte-sul. Este eixo é determinado de sul para o norte por Porto Nacional (64 km ao sul de Palmas), Palmas e Miracema do Tocantins (75 km ao norte de Palmas). Ademais, pode-se falar de um polo em torno de Palmas, já que houve crescimento de mais de mil vínculos em Paraíso do Tocantins, a 70 km a oeste de Palmas no entroncamento da BR-153 e a TO-080, que liga o município à capital. A Tabela 6 reúne as informações sobre o que poderia ser denominado de polo de Palmas.

Tabela 6
Evolução de Vínculos Ativos no Polo de Palmas (1996-2000)

Municípios	Ano		Variação	
	1996	2000	abs.	%
Palmas	39.673	51.817	12.144	30,61
Miracema do Tocantins	594	5.661	5.067	853,03
Porto Nacional	1.947	7.397	5.450	279,92
Paraíso do Tocantins	2.083	3.208	1.125	54,01
Total	44.297	68.083	23.786	53,70

Fonte: RAIS/MTE.

A estes quatro municípios de Tocantins corresponde a maior parte da criação de vínculos de emprego no estado (69,5%). A esse respeito cabe observar o esvaziamento relativo do núcleo urbano tradicional de Araguaína, que embora seja o segundo município em importância demográfica em Tocantins, teve um crescimento do emprego relativamente modesto comparado aos observados nos municípios que formam o “polo de Palmas”.⁽⁸⁾

Finalmente, é importante destacar que, mesmo quando se flexibilizaram os critérios definidores dos polos, de forma a incorporar, adicionalmente, os municípios que determinam eixos de expansão ou que formam o polo de Palmas, o conjunto ampliado

(8) Araguaína, que se localiza no prolongamento norte da BR-153, apresentou uma criação de 2.065 vínculos, significando um crescimento de 25,5% no período 1996-2000.

de municípios tem uma participação relativamente modesta no total do número de vínculos de emprego criados em nível nacional no período 1996-2000. Trata-se de 104.259 vínculos, ou 4,5% do total do Brasil. Então, mesmo antes de sua caracterização quanto à natureza dos vínculos criados, não pode ser atribuído a esses polos um papel relevante em termos de descentralização e interiorização da ocupação.

4. A EXPANSÃO SETORIALMENTE DIFERENCIADA DO EMPREGO FORMAL

Dados os critérios de sua seleção, os polos se revestem de interesse especial quando se trata de verificar em que medida ocorreu uma real descentralização do emprego formal no Brasil em nível subestadual. Os polos podem fornecer uma medida da importância e da natureza da descentralização, já que foram selecionados por apresentar expansão forte do número de vínculos formais — mais de 50% — no período em estudo. O exame da composição setorial dos vínculos visou a evidenciar regularidades que explicassem a expansão excepcional do emprego formal, que, eventualmente, pudessem ser reproduzidos em outras situações, tendo em vista a necessidade e o interesse de promover a expansão da ocupação, e, em particular, por meio da formalização do mercado de trabalho. No entanto, ao examinar o conjunto de municípios-polos em questão, verificou-se que as razões da expansão do emprego foram muito diversas, sendo que os municípios selecionados se diferenciam não só quanto à atividade que causou a expansão, como quanto a características mais gerais de sustentabilidade e dinamismo econômico.

Considerando o conjunto de casos selecionados, o emprego na administração pública aparece com destaque na criação de vínculos, havendo que fazer uma distinção básica.

Por um lado, isto ocorre em Palmas e nos dois municípios deste polo — Porto Nacional e Paraíso do Tocantins. Em Porto Nacional ocorre uma situação-limite, na medida em que foi a administração pública praticamente o único setor a criar vínculos formais no período (90% dos vínculos criados). Embora no caso dos municípios no polo Palmas este resultado seja claramente adverso — a rigor seria desejado que o setor de administração fosse indutor de outras atividades formalmente organizadas —, pode ser entendido como uma decorrência do processo de criação e organização da nova Unidade da Federação (ver Tabela 7).

A situação é bem diversa no que concerne ao destaque da administração pública em Tucuruí e Santarém. Em Tucuruí, os vínculos criados na administração pública correspondem a pouco menos de um quinto do total, colocando-se em segundo lugar, mas bem distante do setor hegemônico da construção civil. Já o resultado de Santarém é surpreendente por duas razões. Por um lado, causa estranheza que a administração pública seja o principal setor responsável pela criação de emprego num município demograficamente consolidado: o crescimento demográfico de Santarém foi negativo (-0,09%) ao ano entre 1996 e 2000, portanto em descompasso com a média regional da Região Norte (+3,4%). Por outro lado, chama a atenção que a criação de apenas 5.154 vínculos possa representar um aumento de 50% do número de empregos formais num município de porte médio, isto é, com 262,5 mil habitantes.⁽⁹⁾ Dizendo de outra forma, foi fundamentalmente o

(9) IBGE, Censo Demográfico de 2000.

crescimento da administração pública num município onde o nível de formalização do mercado de trabalho é especialmente baixo que levou ao enquadramento de Santarém dentre os polos de emprego. No entanto, o que ocorreu está provavelmente ligado à regularização de situações de terceirização, não havendo evidências de dinamismo econômico, o que seria o objeto de interesse analítico.

Tabela 7
Setores de Atividade Líderes na Criação de Vínculos Formais

Municípios	Setor mais importante			Segundo mais importante				
	Setor	Número de Vínculos			Setor	Número de Vínculos		
		abs.	Δ %	part. %		abs.	Δ %	part. %
Santarém (PA)	Adm. Pública	1.966	75,2	38,1	Comércio	1.367	66,7	26,5
Tucuruí (PA)	Construção	4.854	689,5	71,2	Adm. Pública	1.284	206,8	18,8
Sobral (CE)	Ind. de Trans.	5.294	93,6	69,8	Serviços	883	25,0	11,6
Rio Bonito (RJ)	Serviços	5.348	256,5	94,9	Comércio	516	41,8	9,2
Bebedouro (SP)	Agrop., caça, pesca e ext. veg.	3.030	128,0	50,8	Serviços	941	34,7	15,8
Piedade (SP)	Serviços	5.852	61,4	90,6	Ind. de Trans.	540	86,0	8,4
Balneário Camboriú (SC)	Serviços	2.862	56,6	35,9	Comércio	2.756	90,2	34,6
Rio Verde (GO)	Serviços	2.231	69,0	29,4	Comércio	1.822	68,5	24,0
Porto Nacional (TO)	Adm. Pública	4.961	165.366,7	91,0	Construção Civil	299	233,6	5,5
Miracema do Tocantins (TO)	Construção	4.591	3.702,4	90,6	Serviços	152	101,3	3,0
Palmas (TO)	Adm. Pública	4634	15,0	38,2	Serviços	3051	77,4	25,1
Paraíso do Tocantins (TO)	Adm. Pública	436	135,4	38,8	Comércio	406	63,2	36,1

Nota: A participação se refere ao número total de vínculos criados no município.

Fonte: RAIS/MTE.

Além de Tucuruí, a construção aparece como setor de destaque também em Miracema e Porto Nacional⁽¹⁰⁾ em função da expansão de Palmas. Em Tucuruí, os vínculos na construção, que representaram 90% do total dos vínculos criados no município no período, ocorreram em função da retomada das obras para aumentar a capacidade de geração da usina hidrelétrica em 1999-2000, o que envolveu a implantação de canteiro de obras industrial e vias de transporte. No entanto, tal expansão dos vínculos, assim como a participação alta da construção no total dos vínculos formais do município em 2000 (55%) foi um fenômeno passageiro. O declínio dos vínculos na construção foi compensado pela expansão do comércio, de modo que o número de vínculos formais no município se manteve estável até 2004, mas sem continuidade da expansão. Em Miracema e Porto Nacional, o que se verificou foi uma expansão temporária do emprego em razão de alguma grande obra, que, uma vez concluída, fez voltar o emprego formal

(10) Em Porto Nacional os números absolutos são muito modestos.

do município a níveis anteriores. Assim, a expansão de vínculos formais ligados à construção, que foram determinantes para destacar os municípios de Tucuruí e Miracema do Tocantins como polos, ocorreu com características de transitoriedade. Como no caso da administração pública, esta expansão não parece ter sido um indutor significativo de expansão de vínculos formais em outros setores.

Com exceção de Sobral e Bebedouro, a expansão de vínculos formais de emprego nos demais polos teria se dado nos setores de comércio e serviços. Em Rio Bonito e Piedade, a expansão foi marcadamente de serviços, respectivamente, 90,6% e 94,9% dos vínculos criados no período, o que, como se verá a seguir, encobre situações muito diversas.

O caso de Rio Bonito é exemplar das questões associadas à interpretação de informações estatísticas. Os resultados favoráveis em termos de criação de vínculos não estão ligados a novas atividades ou a uma nova fonte de dinamismo econômico no município, mas a uma simples “atratividade” tributária. Visando a oferecer um incentivo para a instalação de empresas de serviços no município, o governo municipal reduziu a alíquota do ISS para 1% e ofereceu vantagens às empresas, de forma a aumentar a arrecadação do ISS.⁽¹¹⁾ Isto resultou no crescimento forte do número de empresas registradas no município, que se beneficiam do incentivo fiscal, sem que tenha havido mudança significativa na esfera produtiva local, já que as referidas empresas tendem a manter a operação nos seus municípios de origem. Assim, empresas de limpeza, de segurança, de locação de mão de obra e de “outras atividades de serviços prestados às empresas”, que fornecem o serviço no local definido pelo cliente, sendo o local da sede irrelevante para o exercício da atividade, são responsáveis por 87,5% do crescimento do setor de serviços no município. Neste sentido, a expansão dos vínculos registrados pela RAIS não refletiu dinamismo econômico e criação real de empregos no município de Rio Bonito, como se buscava no processo de seleção de polos.

A seleção de Piedade em função da expansão de serviços, aparece, à primeira vista, com intensidade extraordinária para um município pequeno (53 mil habitantes no Censo Demográfico de 2000) cuja atividade está fortemente centrada na agropecuária moderna: o município é importante produtor de frutos e legumes, com destaque em alguns produtos de cultivo pouco disseminado no país, como alcachofra e gengibre, que se destinam a mercados especializados propiciando boa rentabilidade. Trata-se, no caso, de formalização do trabalho agrícola por intermédio de empresas de seleção, agenciamento e locação de mão de obra, já que este subsetor foi responsável, sozinho, por 4.974 ou 92% dos vínculos de serviços criados no período. Neste sentido, a expansão de vínculos em serviços teria se dado em função do bom desempenho e expansão da atividade agrícola, responsável por 60% da atividade econômica local, e de algum crescimento de serviços ligados ao turismo. Em função destas características, é provável que a expansão de vínculos tenha tido um efeito sobre a demanda de mão de obra, para além dos residentes do município. A especialização crescente na atividade agrícola, que se baseia em treinamento de mão de obra e melhoria de produtividade, assim como o fornecimento dos produtos para mercados exigentes quanto às normas de produção — o que obriga

(11) Rio Bonito permite que até 50 empresas tenham o mesmo endereço, o que lhe dá uma vantagem comparativa em relação a vizinhos como Saquarema, que embora ofereça ISS ainda mais baixo — 0,6% —, não permite a facilidade quanto ao endereço da sede da empresa.

à formalização das relações de trabalho — foram os determinantes para os resultados positivos de criação de vínculos formais verificados em Piedade.

Como Piedade, Bebedouro se situa numa área densamente ocupada, modernizada e dinâmica, onde a agropecuária é a atividade líder da economia local. No entanto, diferentemente de Piedade, a criação de vínculos em Bebedouro se deu diretamente na agropecuária, sem o agenciamento por intermédio do setor de serviços. Cabe observar que a expansão do emprego formal na agropecuária se deu sem alteração do número de estabelecimentos declarantes, que, segundo a RAIS, se apresentou o mesmo em 1996 e 2000 (415 estabelecimentos). Ademais, não houve expansão das duas atividades líderes, plantio de cana-de-açúcar e de laranja. Isso revela, provavelmente, redução da terceirização/informalização do trabalho por parte destes estabelecimentos, sem modificações significativas da estrutura produtiva local.

No Balneário de Camboriú, ocorreu uma expansão equilibrada de comércio e serviços em função da localização do município e de sua vocação natural para o turismo. A expansão verificada no período em estudo se mantém de forma sustentada nos anos seguintes, com aumento de vínculos formais também na administração pública e construção.

Sobral se diferencia dos demais polos identificados por duas razões básicas. Primeiro, porque se trata de núcleo urbano relativamente grande — 155 mil habitantes —, quando comparado aos demais polos, exceto Santarém, tendo um papel importante e tradicional na rede urbana do Ceará. Segundo, porque se caracteriza pela criação de vínculos formais, fortemente liderada pela indústria de transformação — especificamente unidade fabril de calçados de plásticos —, caso único dentre os polos selecionados. A expansão verificada, embora dependente quase exclusivamente de um produto/um produtor⁽¹²⁾ foi viabilizada por vantagens comparativas de Sobral, reforçadas por políticas locais e estaduais de incentivo fiscal. Dentre as vantagens comparativas locais vale mencionar: a) a localização — Sobral é entroncamento rodoviário⁽¹³⁾ e ferroviário, com excelente acesso a mercados nordestinos, além de ter bom acesso ao Porto de Pecém, distante 180 km da sede do município⁽¹⁴⁾; b) a abundância de mão de obra a custos relativamente baixos; c) a política de desenvolvimento local consistente e em sintonia com o governo do Ceará. Na verdade o município de Sobral se constitui na mais importante fonte de ICMS do Ceará fora da Região metropolitana de Fortaleza, tendo se tornado um dos casos mencionados quando se trata da questão da descentralização industrial que vem sendo discutida no Brasil desde os anos noventa.

Finalmente, dentre os polos selecionados, somente em Rio Verde houve um tripé de crescimento do emprego formal diversificado em três setores — industrial, comercial e de serviços —, tendo sido criados ainda cerca de 10% dos vínculos na agropecuária. No setor primário os vínculos foram provavelmente ligados à avicultura, já que a cultura de soja, que também se expandiu no período, é pouco intensiva de mão de obra.⁽¹⁵⁾ No caso

(12) A Grendene, originalmente localizada no Rio Grande do Sul, tem hoje 13 unidades fabris no país, sendo nove no Ceará. Sobral conta com 7 unidades, enquanto há uma unidade em Crato e outra em Fortaleza.

(13) Sobral está sobre a BR-222, CE-382 e CE-170.

(14) Vale destacar que a importação pelo Porto de Pecém está isenta do pagamento do adicional de frete para Renovação da Marinha Mercante, que representa 25% do valor pago pelo frete.

(15) No período em questão houve grande aumento da produção avícola em Rio Verde, o número de aves passando de

de Rio Verde parece ter havido aproveitamento da localização estratégica do município ao longo do eixo rodoviário de escoamento da crescente produção agrícola da área, assim como das vantagens comerciais estabelecidas e consolidadas ao longo de décadas.

É interessante observar que Jataí, associado a Rio Verde ao longo do eixo rodoviário de expansão, apresenta também um padrão de crescimento de vínculos setorialmente diversificado. Em Mineiros, ao longo do mesmo eixo, isto também se dá, mas com base em números absolutos muito mais modestos.

Tabela 8
Criação de Vínculos Formais e Diversificação de Atividades
Eixo de Rio Verde (Goiás) — 1996-2000

Setores	Vínculos Criados					
	Rio Verde		Jataí		Mineiros	
	Δ abs.	part. %	Δ abs.	part. %	Δ abs.	part. %
Extrativa mineral	7	0,1	-4	-0,1	-3	-0,3
Indústria de transformação.	1.547	20,4	814	22,9	75	8,3
Serv. ind. de utilidade pública	-56	-0,7	27	0,8	11	1,2
Construção	707	9,3	31	0,9	10	1,1
Comércio	1.822	24,0	976	27,5	369	40,7
Serviços	2.231	29,4	603	17,0	203	22,4
Administração pública	50	0,7	513	14,4	38	4,2
Agrop., extr. veg., caça e pesca	854	11,3	633	17,8	225	24,8
Outros/ignorado	-3	0,0	-38	-1,1	-21	-2,3
Total	7.581	100,0	3.555	100,0	907	100,0

Fonte: RAIS/MTE.

Essa mesma diversificação setorial associada à expansão do emprego formal também ocorre nos dois outros eixos de expansão aos quais anteriormente foi feita referência, em razão da sua importância relativa nas áreas de fronteira: o eixo rondoniense, liderado por Ji-Paraná, e o mato-grossense, por Sinop. Considerando os três eixos em conjunto, aparece como traço comum, além da expansão de comércio e serviços, o crescimento do número de vínculos na indústria de transformação — essencialmente transformação de produtos primários — com regularidade e relevância.

No eixo rondoniense (Tabela 9), o município de Arquimedes chega a ter a criação de 1.272 vínculos na indústria de transformação, o que equivale a 37% dos vínculos criados no município. Em Jaru, os vínculos na indústria têm participação ainda mais elevada — 45% —, embora com números absolutos menores, mas ainda relevantes considerando as características produtivas da região. Em Ji-Paraná e Cacoal os vínculos industriais representam cerca de 20% do total. No eixo mato-grossense, a criação de vínculos na indústria de transformação é ainda mais marcante, constituindo-se como a atividade líder em Sinop, responsável por cerca de 40% dos novos vínculos. Em Guarantã do Norte, os 412 vínculos industriais criados representam 47% do número total no município.

130 mil, em 1996 para 2740 mil, em 2000, uma expansão de mais de 2000%, enquanto a área plantada de soja mais do que dobrou (de 110 milha em 1996 para 265 milha em 2000).

Tabela 9
Criação de vínculos formais e diversificação de atividades
eixos rondoniense e mato-grossense — 1996-2000

Eixo Rondoniense		Vínculos Criados											
		Ariquemes		Cacoal		Jaru		Ji-Paraná		Ouro Preto do Oeste			
		Δ abs.	part. %	Δ abs.	part. %	Δ abs.	part. %	Δ abs.	part. %	Δ abs.	part. %		
Extrativa mineral	-58	-1,7	23	0,8	-10	-0,9	19	0,4	5	0,5			
Indústria de transformação	1.272	37,5	629	22,2	524	44,9	921	19,7	280	30,0			
Serv. industriais de util. pública	5	0,1	36	1,3	0	0,0	0	0,0	0	0,0			
Construção	122	3,6	187	6,6	50	4,3	177	3,8	-13	-1,4			
Comércio	907	26,7	1.118	39,5	426	36,5	1.816	38,9	425	45,6			
Serviços	569	16,8	443	15,7	13	1,1	449	9,6	71	7,6			
Administração pública	433	12,8	362	12,8	118	10,1	1.151	24,6	128	13,7			
Agrop., extr. veg., caça e pesca	159	4,7	131	4,6	54	4,6	149	3,2	39	4,2			
Outros/ignorado	-13	-0,4	-99	-3,5	-9	-0,8	-9	-0,2	-2	-0,2			
Total	3.396	100,0	2.830	100,0	1.166	100,0	4.673	100,0	933	100,0			
Eixo Mato-grossense		Vínculos Criados											
		Alta Floresta		Colider		Guarantã do Norte		Sinop		Sorriso			
		Δ abs.	part. %	Δ abs.	part. %	Δ abs.	part. %	Δ abs.	part. %	Δ abs.	part. %		
Extrativa mineral	3	0,2	0	0,0	0	0,0	-6	-0,2	26	0,9			
Indústria de transformação	492	30,4	227	21,5	412	46,8	1.569	39,4	458	16,7			
Serv. industriais util. pública	0	0,0	0	0,0	0	0,0	4	0,1	7	0,3			
Construção civil	51	3,2	6	0,6	1	0,1	176	4,4	492	17,9			
Comércio	561	34,7	342	32,4	423	48,1	1.484	37,3	645	23,5			
Serviços	-13	-0,8	72	6,8	133	15,1	919	23,1	463	16,9			
Administração pública	413	25,5	370	35,1	-132	-15,0	-268	-6,7	118	4,3			
Agrop., extr. veg., caça e pesca	118	7,3	46	4,4	43	4,9	108	2,7	532	19,4			
Outros/ignorado	-7	-0,4	-8	-0,8	0	0,0	-3	-0,1	0	0,0			
Total	1.618	100,0	1.055	100,0	880	100,0	3.983	100,0	2.741	100,0			

Fonte: RAIS/MTE

5. EVIDÊNCIAS E CONCLUSÕES

Este estudo buscou sistematizar evidências empíricas em relação à descentralização do emprego formal, identificando onde e com que intensidade ocorreu de forma mais importante a criação de polos de novos vínculos fora da área de influência direta das capitais estaduais. O objetivo foi verificar em que medida teria havido um movimento relevante de crescimento da ocupação e da formalização, com a constituição de polos em nível subestadual no período 1996-2000, e quais teriam sido os determinantes e as características desses polos de emprego formal.

A partir do mapeamento das informações da RAIS, realizado com o objetivo de identificar possíveis conglomerados de municípios adjacentes, destacaram-se como polos dez municípios isolados que tiveram pelo menos cinco mil vínculos formais criados de 1996 a 2000, correspondendo, no entanto, a uma expansão relativa muito robusta, isto é, pelo menos 50% a mais de vínculos formais no período.

Apesar do corte modesto em termos de novos vínculos e da alta taxa de expansão adotada como critério, os municípios-polos não se localizam exclusivamente em áreas de ocupação recente, nem se vinculam primordialmente à atividade agropecuária moderna integrada à indústria de transformação, comércio e serviços. Ao contrário, os polos se distribuem por todo o país. São individualmente pequenos e, mesmo em conjunto, têm uma participação pouco expressiva na criação de vínculos formais no país, 63 mil, ou apenas 2,6% do total no período. Cada um dos dez polos identificados está associado a situações muito diferenciadas quanto ao tamanho demográfico do município, base econômica local e atividades líderes da expansão recente. Polos podem ser municípios consolidados e importantes demograficamente como Santarém (PA) (262,5 mil habitantes em 2000) em função da expansão pontual dos vínculos na administração pública diante de uma taxa de formalização vigente muito baixa; resultam da instalação de uma atividade ligada preponderantemente a uma empresa, como é o caso do polo calçadista da Grendene, em Sobral (CE); acontecem em municípios agrícolas em áreas modernas, alterando as relações de trabalho preexistentes, mas sem mudanças produtivas drásticas, como em Piedade (SP) e Bebedouro (SP); ocorrem em razão da expansão temporária do emprego por causa de uma grande obra, como em Tucuruí (PA). Podem, ainda, ser “falsos polos”, como Rio Bonito (RJ), cujo resultado extraordinário em termos de criação de vínculos adveio simplesmente de uma estratégia municipal visando a aumentar a arrecadação do ISS.

Dentre os municípios selecionados como polos, apenas Rio Verde (GO) se localiza em área de fronteira agrícola e apresentou uma expansão integrada de vínculos em atividades diversificadas — da agropecuária aos serviços, com destaque para a indústria de transformação — correspondendo assim, *grosso modo*, ao dinamismo desejado da ocupação, particularmente em novas áreas. Apesar do baixo número de vínculos utilizado como critério de seleção — 5 mil novos vínculos —, não se configurou uma rede de polos nas chamadas áreas de fronteira. Pode-se, no máximo, falar em eixos ao longo das rodovias, onde municípios não limítrofes apresentaram expansão de vínculos formais modesta em nível nacional, pois sempre inferior a 5 mil vínculos no período de quatro anos, porém significativa no nível local.

Embora, nas áreas ditas de fronteira, apenas Rio Verde se enquadre nos critérios de definidores de polo, foi possível identificar, alternativamente, três eixos ao longo dos quais ocorreu expansão relativamente elevada dos vínculos formais: o goiano, em que Rio Verde é o município-líder, mas também o rondoniense e o mato-grossense, tendo como líderes, respectivamente, Ji-Paraná e Sinop. A este respeito é importante destacar que, em todos os municípios desses eixos, se verifica uma expansão de vínculos setorialmente diversificada, reveladora de integração de atividades, fato este que no caso de Rio Verde é uma exceção dentre os municípios identificados como polos. Esta inter-relação entre setores produtivos e a polarização que o eixo exerce em relação às áreas adjacentes são determinantes para a sustentabilidade do processo de crescimento econômico e do emprego. A base econômica desses municípios é a agropecuária, de modo que as questões relativas à manutenção da competitividade do setor, — como as de logística — são cruciais para a continuidade do crescimento dos polos de fronteira no médio prazo.

No entanto, em que pesem as características produtivas favoráveis destes municípios ao longo dos eixos, sua participação na criação de vínculos é muito pequena. Os 34,8 mil vínculos criados é um resultado modesto não só em relação ao total de 2,4 milhões no país, mas mesmo quando se considera cada eixo no âmbito da respectiva unidade da Federação. A exceção é Rondônia, onde os municípios do eixo foram responsáveis por cerca de 37% dos vínculos criados. Em Mato Grosso — onde a criação de vínculos formais foi particularmente vigorosa quando comparada ao crescimento demográfico do estado —, e em Goiás, os municípios dos eixos têm participação baixa no total de vínculos formais do respectivo estado. Na verdade nestes dois estados, a expansão de vínculos se dá preponderantemente em áreas diretamente polarizadas pelas capitais, e, no caso de Goiás, se estende ao longo do eixo Goiânia-Brasília.

Examinou-se o polo de Palmas como um caso especial, já que, embora Palmas seja uma capital, localiza-se em área de fronteira, de modo que sua implantação recente altera a dinâmica de crescimento regional. No entanto, Palmas e mais quatro municípios de sua área de influência apresentaram, em conjunto, um crescimento de 23,7 mil vínculos, fortemente dependente dos setores de administração pública e construção civil. Diferenciaram-se dos municípios ao longo dos eixos rodoviários, onde a criação de vínculos esteve caracterizada por dinamismo “endógeno” com crescimento de vínculos em diversos setores de forma inter-relacionada.

Apesar do impacto limitado da criação de vínculos associados aos polos, é indubitável que, considerando o país no nível de unidades da federação, ocorreu descentralização na criação de vínculos formais, já que unidades da federação como São Paulo e Rio de Janeiro, responsáveis por 43% dos vínculos ativos em 1996, tiveram desempenho desfavorável no período. No entanto, o crescimento do número absoluto de vínculos continua concentrado em São Paulo, Minas Gerais e nos três estados do Sul. Bahia é um *outlier* no Nordeste, na medida em que apresentou um crescimento de vínculos fortes, que se compara muito favoravelmente à evolução demográfica.

Esta descentralização se dá no âmbito restrito dos entornos das capitais, inclusive regiões metropolitanas, embora em graus de intensidade diferenciados segundo unidades da federação. Deste modo, a propalada criação de polos de emprego fora das áreas

de concentração demográfica e produtiva, e em particular em áreas de fronteira, tem um papel relativamente modesto no contexto nacional.

A identificação dos polos de crescimento de vínculos de emprego, o seu padrão de distribuição espacial e as suas características não indicam que mesmo a modesta descentralização ocorrida tenha resultado de políticas específicas neste sentido. Certamente incentivos fiscais podem ter reforçado vantagens comparativas, como os menores custos de mão de obra e as condições locacionais de Sobral, no Ceará. Nos casos em que houve de fato um polo de vínculos formais revelando dinamismo produtivo, este polo resultou essencialmente de condições favoráveis que foram relativamente bem aproveitadas gerando uma vantagem comparativa local. O exame caso a caso dos polos evidenciou que não existe um modelo reproduzível, que possa ser adotado na busca de soluções para expandir a ocupação formal no Brasil no interior, isto é, fora das áreas polarizadas pelas capitais estaduais.

Finalmente, as evidências são no sentido de que, mesmo em um período recessivo, como o que se analisou aqui, quando as regiões periféricas têm melhor desempenho econômico do que os núcleos normalmente mais dinâmicos, a expansão dos empregos formais continuou fortemente concentrada nas áreas metropolitanas e capitais. A existência de polos de emprego fora destas áreas, como os identificados, se tivessem sido bem mais numerosos, maiores e de natureza similar aos eixos de expansão nas regiões de fronteira, teriam permitido uma melhor distribuição da ocupação através do território, com vantagens reconhecidas em termos da provisão de infraestrutura e de serviços básicos, contribuindo para a redução dos desequilíbrios regionais e das desigualdades sociais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, Thompson; SERRA, Rodrigo. Distribuição espacial do emprego e do produto industrial na década de 90: possibilidade atuais para a sua investigação. In: THOMPSON, SERRA, *Cidades médias brasileiras*. Rio de Janeiro: IPEA-Nemesis/ Pronex, 2001.

DINIZ, Clelio C.; CROCCO, Marco Aurelio. Reestruturação econômica e impacto regional: o novo mapa da indústria brasileira. *Nova Economia*, v. 6, n. 1, Belo Horizonte, 1996.

IBGE, *Cadastro Central de Empresas*. Rio de Janeiro, 1996-2000.

IBGE, *Censo Demográfico — 2000*.

IBGE, *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios* (diversos anos).

NÉRI, Marcelo; BARROS, Ricardo P. Crescimento, desigualdade e pobreza: o impacto da estabilização. *Carta de Conjuntura*, IPEA/Dipes, n. 62, fev. 1996.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO, RAIS. Brasília, diversos anos.

ROCHA, Sonia. *Pobreza e desigualdade no Brasil — O esgotamento dos efeitos distributivos do Plano Real*. Rio de Janeiro: IPEA, Texto para Discussão, n. 721, abril de 2000.

_____. Renda e pobreza. Os impactos do Plano Real. *Revista Brasileira de Estudos de População*, p. 117-133, jul.-dez. 1996.

SABÓIA, João. *Descentralização industrial e criação de novas aglomerações emergentes no Brasil*. Brasília: CNI/SENAI, 2001.

RAMOS, Lauro; FERREIRA, Valéria. Geração de empregos e realocação espacial no mercado de trabalho brasileiro — 1992-2002. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 35, n.1, p. 1-31, 2005.