

## **POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO RURAL E URBANO**

**PRESIDENTE DE MESA:** Mauro Borges Lemos (CEDEPLAR)

**EXPOSITORES:**

Gustavo Maia Gomes (IPEA)

Adriano Sarquis Bezerra de Menezes (Banco do Nordeste)

José Graziano da Silva (UNICAMP)

### **MESTRE-DE-CERIMÔNIAS**

Iniciaremos o painel “Políticas Públicas e Desenvolvimento Rural e Urbano”. Para presidir esta mesa, convidamos o coordenador do Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Universidade Federal de Minas Gerais (CEDEPLAR/UFMG), Mauro Borges Lemos. Para apresentar o painel, convidamos o diretor de Estudos Regionais e Urbanos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Sr. Gustavo Maia Gomes; o assessor da Presidência do Banco do Nordeste, Sr. Adriano Sarquis Bezerra de Menezes; e o professor José Graziano da Silva, do Instituto de Economia da Unicamp.

Com a palavra, o presidente da mesa, professor Mauro Borges.

### **MAURO BORGES**

Boa-tarde a todos. Estamos iniciando o painel de número três do Fórum Banco do Nordeste de Desenvolvimento, o último painel do dia, e vamos tentar cumprir exatamente o horário determinado, para aproveitar ao máximo a participação dos apresentadores. O título do painel é Políticas Públicas e Desenvolvimento Rural e Urbano. Vou passar a palavra, imediatamente, para Gustavo Maia Gomes, do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), que vai fazer a primeira apresentação. Em seguida ouviremos o Adriano Sarquis Bezerra de Menezes, do Banco do Nordeste, e, por fim, o professor Graziano da Silva vai fechar esse painel com a sua apresentação.

### **GUSTAVO MAIA GOMES**

Obrigado ao Mauro e obrigado ao Banco do Nordeste pelo convite. Como só tenho 20 minutos para minha apresentação, evidentemente vou ter que fazer uma simplificação de alguns pontos; mas, basicamente, o que eu queria trazer para a consideração de vocês é uma idéia fundamental que eu já tenho mencionado em alguns outros momentos, mas que gostaria agora de apresentar indo um pouco mais a fundo, quantificando um pouco mais.

O tema do painel, Políticas Públicas e Desenvolvimento Rural e Urbano, é extremamente amplo, e é preciso fazer algum corte nele. O corte que eu decidi fazer, primeiro, foi considerar o Nordeste, evidentemente; segundo, foi considerar uma questão: políticas públicas e desenvolvimento. E como estamos falando do Nordeste, podemos falar então de desenvolvimento regional do Nordeste. Nessa abordagem tem o ângulo urbano, tem o ângulo rural, mas não vou me aprofundar nesses aspectos; vou tratar de políticas de desenvolvimento, políticas públicas de desenvolvimento.

O que tradicionalmente nós entendemos por política de desenvolvimento regional – e quem faz política regional viveu isso ou tem vivido isso há muito tempo – se divide basicamente em três componentes: um é um componente que, no Nordeste, tinha no Fundo de Investimento do Nordeste (FINOR) sua reflexão maior, que era a utilização de recursos oriundos de incentivos fiscais para fazer aporte de capital em projetos privados; outro é um

desenvolvimento, portanto crédito de longo prazo; e havia um outro componente, que nem sempre era lembrado como um componente de política de desenvolvimento, explicitamente, mas que talvez, pelo menos até a década de 80, tenha sido o mais importante dos três, que foi o investimento público – e aí, tanto o investimento feito diretamente pelos governos, em seus três níveis, quanto o investimento feito pelas empresas estatais. Então, a menos que eu esteja enganado, um bom mapeamento do que seria política de desenvolvimento regional, urbano ou rural, teria esses três componentes.

A esses três componentes correspondiam, naturalmente, as instituições que mais diretamente estavam ou ainda estão ligadas à implementação de políticas utilizando esses instrumentos. É claro que, pela ordem em que foi citado, o instrumento incentivos fiscais teve uma longa história ainda não terminada no Nordeste e, fundamentalmente, a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) responsabilizava-se por isso. Também os estados fizeram muito e fazem, ainda, políticas de atração de investimentos na base de oferecer incentivos fiscais. Mas, fundamentalmente, para a Região como um todo, tem sido ou foi até recentemente a SUDENE o principal órgão.

Na questão do crédito, destacadamente é o Banco do Nordeste o principal responsável, evidentemente; mas é preciso lembrar que o BNDES sempre teve ou sempre pôde ter atuação no Nordeste, e há alguns anos vem mantendo um programa especificamente voltado para esta Região, que é o programa Nordeste Competitivo. Naturalmente, a Caixa Econômica Federal e o Banco do Brasil têm atuação na Região, embora não sejam bancos de desenvolvimento explicitamente, não sejam tampouco regionais, mas têm atuação regional em financiamento de investimentos; o Banco do Brasil, mais na área rural; a Caixa Econômica, mais na área de habitação e saneamento. Então, a soma disso constitui o que seria, mais ou menos, o componente crédito da política de desenvolvimento regional.

E houve, finalmente, mais no passado do que agora, o aporte de investimento das empresas, que, como eu disse, desempenhou papel de amplo destaque no desenvolvimento do Nordeste, particularmente até o final da década de 80; e também o investimento público.

Minha provocação vai ser a seguinte: ao longo do tempo (e possivelmente o final da década de 80, seria um marco inicial para o que vou dizer agora), esses componentes de política de desenvolvimento têm perdido importância dentro da atuação do governo, dentro da atuação do setor público de um modo geral. Talvez isso não seja verdade no componente crédito, mas é verdade no conjunto desses componentes. Sobretudo, porque houve, a partir do final da década de 80, um extraordinário declínio do investimento público como proporção do Produto Interno Bruto (PIB) regional e nacional; e houve, naturalmente, uma redução enorme também do investimento das empresas estatais. Primeiro, com o ajuste fiscal (a partir da década de 80); segundo, com o processo de privatizações, que naturalmente foi reduzindo para o conjunto da economia brasileira a importância dessas empresas.

Eu não tenho os números aqui, já os apresentei em outros trabalhos, mas considero mais ou menos claro para todos nós que, a partir do final da década de 80, e continuando até hoje, tem havido um declínio muito significativo, muito acentuado, no investimento público, que é, em grande parte, um investimento em infra-estrutura.

E como esse era o componente mais pesado do esforço de política de desenvolvimento regional, como ele caiu abruptamente, mesmo que tenha havido (como provavelmente houve), um certo aumento do crédito – sobretudo no início, a partir logo da Constituição de 1988, pela criação do FNE, e depois pela expansão da atuação do Banco do Nordeste e do BNDES também no Nordeste, é possível que tenha havido uma expansão do componente crédito –, mas isso não foi suficiente para contrabalançar a redução do investimento público e também a queda sensível que houve – e esse já é um processo que vinha ocorrendo antes, mas que continuou nessa mesma tendência – no montante de incentivos fiscais. Para vocês terem uma idéia, em 2000, as liberações para o FINOR feitas pela Secretaria do Tesouro passaram pouco de R\$ 400 milhões.

Se isso é verdade, nós estamos presenciando e vimos presenciando nos últimos 20 anos um processo de perda de importância, de redução de intensidade, digamos assim, do esforço

de política de desenvolvimento regional; especificamente no Nordeste, mas isso é generalizado para as outras regiões, particularmente para a Amazônia também.

Isso significa que as teses mais liberais de redução do tamanho do Estado finalmente triunfaram? Não, isso não é verdade. Quem observar as estatísticas de tamanho do Estado brasileiro, com ou sem empresas estatais, provavelmente verificará que o Estado brasileiro não reduziu de tamanho. O setor público tradicional até mesmo aumentou. Então, o que é que aumentou? Houve, claramente, dois componentes de despesas públicas que se tornaram mais e mais importantes ao longo desse período a que estou me referindo. É evidente que o peso do endividamento significou uma conta de juros que absorve boa parte das receitas governamentais, mas houve também um grande aumento das despesas que são classificadas em geral como despesas sociais.

Quer gostemos ou não, no sentido de que os resultados sociais podem ainda não ser os melhores que nós esperaríamos, a ação do Estado no campo social tem se intensificado, ao longo dos últimos 20 ou 25 anos (20 anos, certamente). Isso é notavelmente verdadeiro, e é verdadeiro, particularmente para o Nordeste, no caso da previdência. A partir de 92, com a extensão da previdência ao campo, com a previdência rural, houve um grande aumento nas despesas de pagamento de benefício de aposentadoria no Nordeste. O que estou querendo dizer é que houve um movimento do Estado, de modo geral, na Região – se eu quiser apresentar agora um panorama mais geral de atuação do setor público. Ao mesmo tempo em que houve um declínio do esforço de apoio a desenvolvimento regional, houve um aumento significativo de esforço de gastos sociais de uma forma geral. Incluindo a previdência, que algumas pessoas nem sempre classificam como gastos sociais.

O que é que isso significa? Bom, até agora estamos falando coisas que são mais ou menos sabidas. Eu desconfiava há muito tempo, e por isso, no IPEA, tenho estimulado que sejam feitas pesquisas nessa área (e têm sido), que, de um passado recente até hoje, a atuação do setor público na área social é muito mais decisiva do que a atuação explícita de política regional para determinar o que está acontecendo numa região como a nossa. E o que eu quero apresentar para vocês, hoje, são alguns números que resultam de compilação de estatística de uma pesquisa que está ainda em processo de andamento no IPEA, mas que já apresenta alguns resultados, que eu trago à nossa consideração.

Há várias maneiras de medir, hoje, o esforço financeiro de políticas de desenvolvimento regional no Nordeste. Uma maneira seria o Plano Plurianual, (PPA), mas ele é muito abrangente. Por exemplo, dentro do PPA, do Avança Brasil, existe um programa chamado Desenvolvimento do Nordeste, dentro do qual está toda a atuação de crédito do Banco do Nordeste, por exemplo, particularmente o FNE; e, ali dentro, está também o FINOR. Então, está quase tudo. Além disso, tem os programas que medem ou que têm a ver com investimentos em irrigação, que têm a ver com transposição, praticamente tudo. Ou seja, o rol de programas localizados no Nordeste, que estão no PPA, de certo modo, pode ser usado para ser uma aproximação de qual é o esforço de política de desenvolvimento ora em curso no Brasil para a região Nordeste.

De fato, esses são os principais programas, mas isso deve representar 95% do total, se eu for fazer uma análise mais minuciosa. Vou lembrar aqui alguns dos programas do PPA que têm correspondência com desenvolvimento do Nordeste, que foram mapeados: tem o Programa de Desenvolvimento da Região Nordeste, que é esse que pega tudo (pega FNE e FINOR), Corredor Nordeste; Corredor São Francisco; Desenvolvimento da Infra-estrutura Turística do Nordeste; Turismo no Nordeste; Proagro - Infra-estrutura; Proagro - Gestão, Irrigação e Drenagem; Transposição de Águas do Rio São Francisco; Nossos Rios; São Francisco; e outros.

Para o ano 2000, o conjunto desses programas tinha uma previsão total de gastos de R\$ 4,9 bilhões, mas de fato foi gasto R\$ 1,9 bilhão. Esse é um indicador do que significa, hoje, política de desenvolvimento regional, em termos de quantitativos efetivamente gastos; não apenas o que está escrito, mas o que foi efetivamente gasto: R\$ 1,9 bilhão.

Eu posso fazer outras estimativas mais sofisticadas. Eu podia fazer, por exemplo, uma estimativa partindo do que os bancos estão fazendo. Esse número é um número aproximativo,

eu quero saber, no caso da atividade do Banco do Nordeste, é especificamente quanto aos recursos do FNE que são aportados pela Secretaria do Tesouro a cada ano. É claro que o FNE tem outro componente de recursos, representado pelos retornos dos empréstimos feitos anteriormente. Mas o esforço, vamos dizer assim, anual, da Nação como um todo, para aportar recursos favorecendo o desenvolvimento da região Nordeste é melhor medido pelo aporte anual da Secretaria do Tesouro do que pelos retornos, porque isso é um recurso que já está aqui dentro, e na medida que ele dá retorno ele retorna para o Fundo. Então, considerando esses vários aspectos, a gente pode ter diferentes contas. Mas eu vou dizer que política de desenvolvimento regional no Nordeste, hoje, é uma coisa que está na ordem de R\$ 2 bilhões por ano.

E o que é que existe em política social? Vou falar agora da pesquisa que estamos conduzindo no IPEA. Essa pesquisa listou os principais programas de transferência de renda ou de provisão gratuita de serviços públicos. O principal mecanismo de transferência de renda, evidentemente, quantitativamente falando, é o pagamento de aposentadorias e pensões. Mas, mapeamos vários programas de provisão gratuita de serviços públicos, na área de saúde, na área de educação. E aí, o que estamos fazendo? Estamos medindo, município a município, quanto entrou de benefícios em cada um desses municípios (o ano de referência nosso é 1999). E estamos fazendo também uma estimativa de quanto cada município contribuiu para o financiamento desses programas, de tal forma que a gente pode, fechando as contas, identificar os municípios que são doadores de renda para os outros e os que são recebedores líquidos de renda dos outros. E verificamos que o Nordeste é um grande recebedor líquido de renda, por esse mecanismo.

Então, apresentando rapidamente esses programas, em saúde reunimos: pagamentos federais no SUS; transferências para programa de atendimento médico de alta e média complexidade; atenção básica, internação hospitalar; programa Agente Comunitário; programa Assistência Farmacêutica; programa Carência Nutricional; programa Saúde na Família; quantificamos isso tudo. No caso de educação fundamental (a outra parte, de educação superior, por exemplo, está sendo medida nesse momento), temos: Dinheiro Direto na Escola; FUNDEF; Livro Didático; Merenda Escolar; Salário-educação; e mais outros. Esses programas, então, foram os programas de saúde e educação.

A idéia é: se você está oferecendo um serviço público gratuitamente, na hora em que alguém se apropria dele, isso é renda, é parte da renda das pessoas. Se não houvesse educação pública, ou a pessoa não consumia, não punha filho na escola, ou tinha que pagar uma educação privada. Então, na hora em que ele está fazendo uso disso, isso se incorpora à sua renda. Evidentemente, as transferências tipo LOAS – Lei Orgânica de Assistência Social – Seguro Desemprego e INSS – são também transferências nesse sentido; ou seja, são adições à renda sem a contrapartida de algum tipo de prestação de serviço. A soma desses programas, que não são todos os programas sociais, não são todos os programas de transferência de renda, no Nordeste, chegou no ano de 1999 a R\$ 17 bilhões. É a soma dos programas que foram quantificados, município a município.

Nós estamos falando, portanto, de duas coisas: uma é política de desenvolvimento regional, em que a ordem de grandeza é R\$ 2 bilhões; outras são as políticas sociais, e aqui a ordem de grandeza de benefícios totais é de R\$ 17 bilhões.

Há outro elemento que é também um importante mecanismo de transferência de renda entre regiões, operado pelo Governo Federal, que tem uma tremenda relevância no nosso contexto, todos nós sabemos. Não é transferência de renda a pessoas, mas é movimento inter-regional de renda. São os Fundos de Participação dos Estados (FPE) e Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Esses fundos são dirigidos para as prefeituras e para os estados; em parte viram renda, mas não são transferências para pessoas, porque, quando o estado paga salário usando recursos do FPE, em princípio, pelo menos, esse salário pago tem a contrapartida de um serviço. Mas são transferências de renda entre regiões. Ou seja, na medida em que a maior parte dos recursos que compõem o Fundo de Participação dos Estados é arrecadada nas regiões mais ricas, evidentemente, e metade desse bolo, 52%, é transferida para o Nordeste, então há uma transferência líquida enorme para esta Região. Uma transferência que também está medida, mas não vou descer a esse detalhe aqui.

Se eu somar o FPM e o FPE àqueles R\$ 17 bilhões, eu tenho mais R\$ 8,5 bilhões, significa que eu estou falando de R\$ 26 bilhões que são despejados, são gastos, por ano, na região Nordeste; são trazidos para a região Nordeste. Um cálculo mais sofisticado, tanto no caso da política de desenvolvimento regional, quanto no caso dos programas sociais, tem que subtrair desse valor o que a Região contribui para a formação desses fundos. Só como ilustração, no caso dos programas sociais (não entra FPE nem FPM, são aqueles R\$ 17 bilhões), a Região recebe líquido quase R\$ 12 bilhões, depois de descontado o financiamento desse programa que sai da própria Região. Ou seja, 2/3 do que os programas sociais gastam no Nordeste, na verdade, são transferências de outras regiões. São rendas geradas em outras regiões, que, através dos mecanismos operados pelo Governo, são transferidas para o Nordeste.

No caso do FPE e do FPM, o número é exatamente correspondente, a proporção é a mesma. Ou seja, se eu estou falando de R\$ 26 bilhões de gastos brutos aqui, eu estou falando de R\$ 19 bilhões ou R\$ 18 bilhões, pelo menos, de gastos líquidos.

Dos R\$ 2 bilhões da política de desenvolvimento regional, eu também deveria descontar o financiamento. Mas, mesmo que eu não descontasse, em números redondos eu estou falando que esses mecanismos de transferências inter-regionais de renda que operam para sustentar a política de desenvolvimento regional, hoje, são um décimo do que é operado para sustentar a política de desenvolvimento social. Nesse momento, a discussão não é se isso é bom ou ruim, se é a favor ou contra; o ponto que eu queria lançar para discussão, já que o tempo está acabando, é que nós muitas vezes olhamos para o lado errado, quando começamos a fazer avaliações do que o governo está fazendo ou deixando de fazer.

É evidente que as implicações de longo prazo desse novo padrão de gastos ou de atuação do governo em relação às regiões são muito diferentes das implicações de longo prazo que tínhamos nas décadas de 60 e 70, basicamente, ou até o início da década 80. Por quê? Qual é a grande diferença? A grande diferença é que se eu faço uma política de desenvolvimento, a menos que eu faça uma política tão ruim que ela não tenha efeito nenhum, eu estou aumentando a base produtiva da Região; e, conseqüentemente, eu estou permitindo que se tenha uma geração de renda cada vez maior nessa região. Quando eu estou fazendo somente transferência de renda para consumo, fundamentalmente, não é que eu não tenha nenhum impacto na produção, porque é evidente que eu crio demandas locais e isso tem algum impacto na produção local; mas, se por um momento eu esquecer disso, se eu passar 50 anos fazendo transferências de renda para pagamento de gasto de consumo, fica tudo como está.

Ou seja, eu só posso contar com adições de renda nesse modelo se o País todo estiver crescendo, de tal forma que eu tenha uma base cada vez maior e que, conseqüentemente, eu tenha cada vez mais possibilidade de fazer esse mecanismo de transferência. E aí, se esse padrão significar que eu estou de certa forma reduzindo a possibilidade de desenvolvimento da região Nordeste, por exemplo, e, portanto, fazendo com que ela vá aumentando a distância em relação ao resto do País, eu posso estar gerando um monstro, porque evidentemente as pessoas lá sabem que estão transferindo renda. Por exemplo, se eu quiser aumentar a alíquota da previdência, o pessoal sabe que isso impacta a produção, etc. Ou seja, bem ou mal, quem está transferindo renda – e são as regiões mais desenvolvidas – sabe que está transferindo renda. Aliás, hoje um dos editoriais da Folha de São Paulo é sobre isso, sobre a política de desenvolvimento do Nordeste, mas toca nesse ponto de novo: “por que é que a gente fica mandando dinheiro para o Nordeste e aquele negócio fica sempre a mesma coisa?”

É uma provocação, como eu disse, mas me inquieta um pouco que essa mudança de padrão da atuação do governo possa estar produzindo benefícios imediatos – é negável que a extensão da previdência produziu sensíveis benefícios imediatos –, mas esteja gerando, em vez de soluções de longo prazo, mais problemas de longo prazo, na medida em que eu talvez esteja reduzindo as possibilidades de transformação na estrutura produtiva da economia nordestina. Reduzindo em termos relativos, em termos do que eu poderia estar fazendo se eu tivesse um outro padrão de utilização dos recursos públicos para fins que efetivamente transformassem a estrutura produtiva da Região.

Isso, mais uma vez, não é nenhum juízo de valor, é uma observação na conta de aritmética. As implicações disso a gente deve discutir ao longo do tempo, evidentemente. Obrigado.

### **MAURO BORGES**

Obrigado, Gustavo. Vou passar a palavra para o Adriano.

### **ADRIANO SARQUIS**

O professor Gustavo fez um corte espacial, centrando sua abordagem na questão da política regional, mas a contribuição que eu poderia trazer para a mesa seria, na verdade, falar um pouco de políticas públicas e depois avançar na questão do desenvolvimento. São dois temas inter-relacionados, mas com conteúdos razoavelmente diferentes. Também vou falar do papel do Banco, enquanto governo, e como ele tem procurado tornar a política pública mais eficiente para promover o desenvolvimento da Região. Ou seja, além do principal instrumento que operacionaliza, que é o crédito, o Banco também tem procurado inovar, atuando em outras dimensões que são relevantes para mudar o perfil sócioeconômico da Região.

Então, eu gostaria de começar fazendo uma breve digressão sobre políticas públicas, destacando alguns aspectos que devem ser considerados, tendo em vista as significativas mudanças que o País experimentou nos anos noventa, como a estabilidade macroeconômica e a abertura comercial, que tiveram fortes implicações na implementação das políticas públicas.

Na maioria das vezes, as análises econômicas, como vimos na própria apresentação do Dr. Gustavo, se concentram apenas numa dimensão da política pública, que é a dimensão de resultados ou de conteúdo. Mas existem outras, igualmente importantes, que influenciam a própria natureza da política, como é o caso da dimensão processual, que envolve todo o processo de negociação para a formulação das ações de governo, em que diversos grupos de interesse participam do ciclo de elaboração da política, influenciando em seu conteúdo. Essa é uma peculiaridade, muitas vezes, não captada pelo pensamento técnico-científico, que utiliza modelos de análise de política que não levam em conta esse processo político, que, apesar de extremamente complexo, é determinante para a definição das políticas públicas.

Isto é um aspecto importante, porque estamos verificando no Brasil mudanças significativas provocadas pela renovação da cultura política ou do estilo de se fazer política. É um processo natural, decorrente da maior cobrança da sociedade sobre o Estado, no sentido de fortalecer os canais de participação popular. Certamente, esse movimento não só está conduzindo a maior transparência na gestão pública, como também vem aproximando as políticas públicas das demandas da sociedade. Como exemplo disso temos o crescimento dos movimentos sociais, destacando-se, dentre outros, os conselhos de participação da sociedade nas áreas de educação, saúde, criança etc., que proliferam em quase todos os municípios brasileiros. Enfim, existem vários aspectos que precisam ser levados em consideração quando da análise de política pública. Também a nossa fragilidade institucional, fruto de uma democracia não consolidada, e a própria cultura política nacional são elementos fundamentais para uma melhor compreensão das políticas públicas no Brasil.

Com relação ao desenvolvimento, eu queria mostrar um aspecto importante quando se discute desenvolvimento, seja urbano ou rural - e aí, eu entro um pouco mais na questão regional -, que é a questão do federalismo. Como funciona o pacto federativo? Como ele tem contribuído para a integração nacional? De que forma essa estrutura político-administrativa existente no Brasil tem contribuído para tornar as políticas públicas mais eficientes e com capacidade de reduzir os desequilíbrios regionais existentes? Todas essas indagações têm provocado intensos debates, mas o certo é que, após a Constituição de 1988, o País experimentou um processo de descentralização fiscal, bem como uma forte fragmentação político-administrativa, representada pela criação de muitos municípios, cabendo-nos avaliar, então, de que forma essas mudanças têm influenciado as políticas públicas.

O certo é que a riqueza permanece concentrada nos municípios das regiões metropolitanas. Ou seja, apenas 6% dos municípios brasileiros, ocupando menos de 2% do

essa concentração espacial constitui mais um dos desafios que a política pública deve ser capaz de resolver.

Se olharmos para o Nordeste, como mostra a TABELA 1, veremos que 70% de seus municípios têm até 20 mil habitantes. Como a atual Constituição determina que o plano diretor é obrigatório apenas para os municípios com população acima de 20 mil habitantes, significa que todos esses municípios não precisam ou não são obrigados a fazer o seu plano diretor. E aí pergunto: como fica a questão da ordenação territorial do município, ou ainda, da definição das linhas estratégicas para o futuro do município? Além disso, pelo que conhecemos da realidade de quase todos os municípios nordestinos, há uma completa inexistência da visão de planejamento.

Por outro lado, a alternativa para aumentar a eficiência da política pública e, de certo modo, otimizar a alocação dos recursos públicos passa pela utilização do mecanismo de cooperação intermunicipal em determinadas áreas, como saúde, educação, coleta de lixo etc. Isso vem sendo feito mais freqüentemente em municípios dos estados do Sul e Sudeste, mas no Nordeste ainda é muito incipiente. No meu entender, as políticas locais devem caminhar nessa direção, uma vez que ela constitui uma tendência inexorável da administração municipal, como forma de viabilizar e contornar as dificuldades oriundas da fragmentação político-administrativa existente.

**TABELA 1**

**BRASIL  
NÚMERO DE MUNICÍPIOS POR ESTRATOS  
DE POPULAÇÃO 2000**

ESTRATOS		Nº DE MUNICÍPIOS					
		NE	NO	SE	SUL	CO	BRASIL
Até	2.000	13	16	41	28	7	105
2.001	5.000	70% 252	82	391	366	133	1.224
5.001	10.000	397	92	404	309	111	1.313
10.001	20.000	588	112	344	232	104	1.380
20.001	50.000	394	103	267	132	62	958
50.001	100.000	97	30	106	53	17	303
100.001	200.000	24	6	61	21	5	117
mais de	200.000	22	8	52	18	7	107
TOTAL		1.787	449	1.666	1.159	446	5.507

Fonte: IBGE, Censo 2000

Outro aspecto que considero extremamente importante refere-se à distribuição da carga tributária por esfera de governo. A TABELA 2 nos mostra a evolução da receita tributária, como percentagem do PIB, verificando-se um aumento substancial dessa receita, a partir dos anos sessenta, em benefício, principalmente, do Governo Federal. No entanto, quando se considera a receita disponível, que incorpora as transferências intergovernamentais recebidas e concedidas, a União volta ao mesmo percentual dos anos oitenta, enquanto os estados e, principalmente, os municípios experimentam os maiores ganhos. Os municípios passam a ter uma participação de 5%, percentual que nunca alcançaram na história republicana.

**TABELA 2**

RECEITA TRIBUTÁRIA E DISTRIBUIÇÃO  
POR NÍVEL DE GOVERNO  
1960-1998 (% DO PIB)

Receita Tributária				
ANO	Federal	Estadual	Municipal	Total
1960	11,1	5,5	0,8	17,5
1980	18,5	5,4	0,7	24,6
1988	15,8	6,0	0,7	22,5
1998	20,8	8,1	1,5	30,4
Receita Disponível				
ANO	Federal	Estadual	Municipal	Total
1960	10,4	5,9	1,1	17,4
1980	17,0	5,5	2,1	24,6
1988	14,0	6,0	2,4	22,4
1998	17,6	7,9	5,0	30,4

**Fonte: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES  
Secretaria de Assuntos Fiscais**

Tal fato mostra a importância relativa da esfera local nas ações públicas; mas a sociedade precisa se convencer disso, cobrando mais dos governos municipais. Para se ter uma idéia, mais de 50% dos investimentos públicos estão nas mãos dos subgovernos – estados e municípios –, não do Governo Federal. Da mesma forma, praticamente 70% dos gastos públicos em duas áreas essenciais para a população – educação e saúde – estão nas mãos dos estados e municípios. Na área de saúde, por exemplo, os municípios respondem por 52% das despesas do setor.

Por essa razão, o desenvolvimento local assume papel preponderante na formulação de políticas públicas de desenvolvimento, mas dentro de uma concepção inovadora, em que as políticas locais devem contribuir para a melhoria da qualidade de vida de seus habitantes, bem como para a criação de um ambiente que estimule o processo de inovação e que seja competitivo para atrair novas empresas.

O Banco do Nordeste tem adotado diversos instrumentos de apoio às iniciativas locais, com o objetivo de aproveitar o potencial de recursos endógenos existente no âmbito dos municípios nordestinos. Um dos mais importantes é o Farol do Desenvolvimento, cujos resultados têm sido por demais positivos. O Farol é uma realidade em praticamente todos os municípios do Nordeste, onde o Banco utiliza o crédito, seu principal instrumento, para impulsionar outras ações que são relevantes para o desenvolvimento local. Com esse trabalho, o Banco fortalece a consciência de cidadania, estimulando a busca de soluções para os problemas mediante participação da própria comunidade. Até junho deste ano, as reuniões ocorridas no âmbito do Farol geraram 43.096 compromissos, dos quais 33.575 foram cumpridos. E, o mais interessante, boa parte das soluções dos problemas ocorreu no âmbito local. Ou seja, o Farol quebra aquela cultura tradicional de sempre remeter as responsabilidades para a esfera federal ou estadual.

O presidente do BID esteve há duas semanas no Banco e, na ocasião, citou uma expressão que ouviu de uma favelada do Rio de Janeiro, que lhe chamou a atenção pelo fato de ter sido usado espontaneamente o conceito de empoderamento, quando ela queria mostrar a responsabilidade dos cidadãos daquele local sobre seus destinos. Ou seja, isso mostra que o povo está despertando quanto ao seu papel de protagonista na definição das ações locais de desenvolvimento.

O Farol tem sido também um instrumento importante para viabilizar as ações de capacitação do Banco nos municípios nordestinos. Para um povo que praticamente não tem



novos conhecimentos, bem como para discussão de temas importantes para o desenvolvimento, como: competitividade; cadeias produtivas; alianças estratégicas; visão de futuro do município; desenvolvimento local; noções de gestão e de planejamento; estratégias de convivência com o semi-árido; etc. Para cada município nordestino, o Banco elaborou um balanço social, bem como discutiu o tema de mobilização para inclusão social, com enfoque para as políticas de combate à pobreza. Essa estratégia de trabalho do Banco tem sido bastante profícua, dada a oportunidade que proporciona para discussão de temas relevantes, envolvendo todos os atores locais.

Outra política importante do Banco é realizada em parceria com as Prefeituras, por meio do instrumento Fundos de Aval, que consiste na utilização dos recursos fiscais dos municípios para auxiliar nas políticas de desenvolvimento. Uma parte da receita do município é utilizada como garantia para apoiar micro e pequenos produtores, garantindo-lhes o direito de ter acesso às linhas de financiamento do Banco. Até junho deste ano foram assinados 1.721 termos com as prefeituras, que aportaram R\$ 42 milhões, alavancando cerca de R\$ 678 milhões de aplicações do Banco do Nordeste.

Gostaria de falar rapidamente da variável demográfica, tema crucial na avaliação de qualquer política pública, e que deverá ser abordada com maiores detalhes pelo professor Graziano. Começaria destacando que o Brasil, nos anos quarenta, era predominantemente rural, e num curto espaço de tempo, a partir dos anos setenta, sua população urbana superou a rural, experimentando, assim, um processo de urbanização extremamente elevado, que se reproduziu igualmente em todos os estados do Nordeste.

Esse fluxo migratório das áreas rurais para as urbanas inchou as grandes cidades, provocando um impacto considerável em termos de política pública. É complicado definir política pública para uma área que em dez ou quinze anos teve sua população duplicada, gerando, naturalmente, uma série de carências ou de deficiências que precisam ser supridas pelo Estado. No nosso caso, percebe-se que houve um processo de adaptação da sociedade com esses grandes contingentes que se deslocavam das áreas rurais para as grandes cidades. Mas que fatores levaram a esse processo? No caso do Nordeste, a seca constitui um dos principais fatores, mas existem muitos outros que também exercem forte influência, como: o diferencial de renda e a perspectiva de melhoria de condição de vida; de busca de oportunidade de emprego; de acesso à saúde, à educação; etc. Esse movimento cria uma cidade informal dentro de uma cidade formal, caracterizada por assentamentos humanos com elevada concentração de pobreza, marginalidade, violência e insegurança. Hoje, esse tem sido o perfil de praticamente todas as cidades do País, adquirindo contornos mais nítidos especialmente nas grandes cidades, que se vêem cercadas por um cinturão de miséria, com pessoas vivendo em um contexto totalmente informal, com carências no atendimento de suas demandas básicas. Mas o combate a essa pobreza não se restringe apenas à urbanização desses assentamentos, ou seja, simplesmente dar habitação ao povo. Caso não se ofereça emprego, todos esses problemas vão persistir.

O mais grave é que esse processo de urbanização nacional não resultou de políticas públicas, mas da própria ação do mercado, decorrente daqueles fatores que foram colocados. Como resultado, o governo tem hoje dificuldade de prover serviços para todo esse contingente populacional, seja na área de transportes, seja na área de infra-estrutura, saneamento, habitação etc. Então, a solução dessas demandas constitui o grande desafio da política pública de desenvolvimento urbano. Daí, cabe à União, aos estados e aos municípios, ou melhor, ao Estado de modo geral, descobrir formas de viabilizar novos arranjos institucionais que favoreçam ações nesses setores, que são importantes para a vida dos cidadãos.

Para gerar emprego para essas populações que estão marginalizadas ou concentradas nas periferias dos grandes centros urbanos, o Banco do Nordeste criou o Programa Crediamigo. Esse programa de microcrédito do Banco do Nordeste já é o mais importante do País e o segundo da América Latina. Desde seu início, em abril de 1998, até o final do mês passado, foram contratadas no âmbito desse Programa 485 mil operações.

Gostaria de abordar agora alguns aspectos relacionados com as características socioeconômicas do País. Todos sabemos que o traço maior do desenvolvimento nacional é a

renda. Cabe-nos, então, a seguinte indagação: de que forma o pacto federativo contribui para atenuar esses desequilíbrios? Para se ter uma idéia, a TABELA 3 apresenta alguns indicadores econômicos e sociais relativos às várias regiões do País. Conforme se observa, o Nordeste tem 30% da população do País, mas responde por apenas 13% da riqueza. A renda *per capita* regional corresponde a praticamente metade da nacional. Enquanto isso, as duas regiões mais ricas do País concentram 75% da geração de toda a riqueza nacional.

**TABELA 3**  
BRASIL  
INDICADORES DEMOGRÁFICO, ECONÔMICO E SOCIAL

REGIÃO	POPULAÇÃO 2000	%	(R\$ MILHÕES)	%	PIB PER CAPITA 1998 (R\$/HAB.)	IDH-1996
<b>BRASIL</b>	<b>169.544.443</b>	<b>100,00</b>	<b>913.734</b>	<b>100,00</b>	<b>5.648</b>	<b>0,830</b>
<b>NORTE</b>	12.919.949	7,62	40.909	4,48	3.447	0,727
<b>NORDESTE</b>	47.679.381	28,12	119.254	13,05	2.603	0,608
AL	2.817.903	1,66	6.137	0,67	2.283	0,538
BA	13.066.764	7,71	38.739	4,24	3.014	0,655
CE	7.417.402	4,37	18.825	2,06	2.684	0,590
MA	5.638.381	3,33	7.220	0,79	1.348	0,547
PB	3.436.718	2,03	7.257	0,79	2.164	0,557
PE	7.910.992	4,67	24.797	2,71	3.296	0,615
PI	2.840.969	1,68	4.410	0,48	1.624	0,534
RN	2.770.730	1,63	6.841	0,75	2.607	0,668
SE	1.779.522	1,05	5.028	0,55	2.984	0,731
<b>SUL</b>	25.071.211	14,79	159.679	17,48	6.611	0,860
<b>SUDESTE</b>	72.262.411	42,62	531.429	58,16	7.706	0,857
<b>CENTRO OESTE</b>	11.611.491	6,85	62.463	6,84	5.681	0,848

FONTE: IBGE, CENSO 2000 / PNUD

Esses números demonstram, de forma eloqüente, a importância do papel das políticas públicas para eliminar esse quadro. No entanto, os dados apresentados na TABELA 4 mostram a distribuição regional dos investimentos públicos, inclusive a atividade empresarial, os quais, apesar de serem fundamentais para a redução dos desequilíbrios regionais, ainda estão espacialmente concentrados nas regiões mais ricas do País.

**TABELA 4**  
INVESTIMENTOS PÚBLICOS 1970-1998  
ADMINISTRAÇÃO CENTRAL E DESCENTRALIZADA

NORTE	5,0	5,8	5,1	5,2	9,0	7,6
<b>NORDESTE</b>	<b>15,8</b>	<b>10,5</b>	<b>16,3</b>	<b>21,5</b>	<b>14,6</b>	<b>18,8</b>
<b>SUDESTE</b>	<b>55,6</b>	<b>56,3</b>	<b>52,4</b>	<b>43,3</b>	<b>44,4</b>	<b>44,0</b>
SUL	15,8	11,5	13,3	10,8	10,6	11,2
CENTRO	7,9	15,9	12,8	19,2	21,4	18,4
<b>TOTAL</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

FONTE: FGV/IBRE

IBGE- DEPARTAMENTO DE CONTAS

Mas estamos assistindo algo novo ocorrendo no Nordeste, especialmente no interior da Região, e aqui faço referência a uma pesquisa que o professor Virgulino está fazendo para o IPEA, analisando o PIB dos municípios do Nordeste. O trabalho mostra que está havendo um processo de descentralização em termos de riqueza no interior do Nordeste, onde algumas cidades de porte médio vêm apresentando crescimento bem mais expressivo que as demais áreas. A TABELA 5 mostra as cidades que vêm registrando as mais elevadas taxas de crescimento, como é o caso, por exemplo, de Barreiras, no Oeste baiano, que é uma área de cerrados, com forte vocação para grãos, e de Petrolina, em Pernambuco, cujo desempenho econômico vem sendo impulsionado pela fruticultura. O PIB *per capita* dessas cidades tem crescido mais do que a média regional. É interessante notar que todas essas áreas de maior dinamismo econômico têm suas atividades apoiadas na irrigação, o que demonstra ser essa a

portanto, um claro indicativo do processo de desconcentração do desenvolvimento regional, que antes era restrito basicamente às capitais ou às cidades de regiões metropolitanas do Nordeste.

**TABELA 05****A RIQUEZA DE CIDADES DO NORDESTE**

MICRORREGIÃO	PIB			PIB PER CAPITA		
	1970	1997	Var. % 1970-1997	1970	1997	Var. % 1970-1997
Barreiras-BA	33.613	694.280	1966%	493	3.645	639%
Juazeiro-BA	131.315	683.987	421%	640	1.710	167%
Baixo Jaguaribe-CE	84.879	395.284	366%	444	1.462	229%
Souza-PB	72.530	153.410	112%	484	905	87%
Petrolina-PE	92.207	683.765	642%	779	2.138	174%
Vale do Açu-RN	48.382	186.642	286%	578	1.562	170%
<b>Região Nordeste</b>	<b>24.487.19</b>	<b>101.989.79</b>	<b>317%</b>	<b>875</b>	<b>2.250</b>	<b>157%</b>

Fonte: Contas Regionais do Brasil: 1985-1997 - IBGE; Anuário Estatístico - 1991 - IBGE

Em termos demográficos, essas cidades de maior dinamismo econômico têm atraído habitantes de outras regiões. Como se vê na TABELA 6, essas cidades têm apresentado maior taxa de crescimento demográfico, com aumento da participação relativa na população total. Isso reforça a tese de que o desenvolvimento conduz naturalmente à urbanização; mas creio que o inverso também seja verdadeiro, pois a urbanização cria economias de aglomeração que também contribuem para gerar o desenvolvimento.

**TABELA 6****DEMOGRAFIA DE CIDADES DO NORDESTE**

MICRORREGIÃO	POPULAÇÃO TOTAL			PARTICIP. RELATIVA NA POPULAÇÃO DO ESTADO (%)	
	1970	1997	Var. % 1970-1997	1970	1997
Barreiras - BA	68.164	190.469	179%	0,42	2,09
Juazeiro - BA	205.052	335.273	95%	1,65	1,81
Baixo Jaguaribe - CE	191.226	247.451	41%	4,39	3,92
Souza - PB	150.007	172.493	13%	6,31	5,41
Petrolina - PE	118.304	268.307	170%	2,31	3,77
Vale do Açu - RN	83.653	105.676	43%	5,40	4,41
<b>Região Nordeste</b>	<b>27.983.383</b>	<b>34.801.503</b>	<b>62%</b>	<b>-</b>	<b>-</b>

Fonte: Contas Regionais do Brasil: 1985-1997 - IBGE; Anuário Estatístico - 1991 - IBGE

Agora, eu ousaria afirmar que boa parte do dinamismo dessas cidades se deve ao trabalho que vem sendo feito pelo Banco do Nordeste, através dos pólos de desenvolvimento integrado. Todas essas cidades estão localizadas em alguns desses pólos do Banco, cuja metodologia de intervenção transcende a lógica meramente creditícia para alcançar outras dimensões do desenvolvimento, como infra-estrutura, ciência e tecnologia, meio ambiente, capacitação etc. Tudo isso, com o efetivo envolvimento da sociedade, o que, em última instância, tem ajudado a fortalecer o capital social de todas essas áreas.

Com relação especificamente ao crédito, eu destacaria as aplicações do Banco no setor rural do Nordeste. De acordo com a Febraban, o Banco ocupa o primeiro lugar dentre todas as instituições que aplicam no setor rural no País, ficando bem distante do segundo colocado. Naturalmente, o Banco do Brasil aplica parcela expressiva de recursos, mas apenas para custeio, enquanto as aplicações do Banco do Nordeste são direcionadas para investimentos, que viabilizam empreendimentos produtivos nas áreas rurais. Aliás, acho importante colocar que a participação relativa do Banco no financiamento da Região, como já foi dito outras vezes, está em mais de 80%. Significa que a banca privada não tem sido capaz de prover crédito suficiente para financiar empreendimentos produtivos no Nordeste, e as instituições públicas não se dispõem a aumentar a sua participação no financiamento da Região. Em muitos municípios nordestinos, só existe, praticamente, o Banco do Nordeste apoiando o setor produtivo.

Ao lado dessa ação creditícia, merece referência também a ação de capacitação do Banco, que visa essencialmente qualificar a mão-de-obra para receber apoio creditício, bem como capacitá-la para saber utilizar as novas tecnologias. Essa estratégia de capacitação é orientada para atender às necessidades da própria comunidade, com base no levantamento de todas as demandas existentes. Vários programas foram realizados, como a jornada do produtor rural, o programa de gestão empresarial, os seminários temáticos sobre temas de interesse da comunidade etc.

Merece destaque também a política do Banco do Nordeste de apoio ao desenvolvimento científico e tecnológico, por sua importância para a melhoria de competitividade das empresas regionais. De 1996 a 2000, o Banco aplicou R\$ 10 milhões, beneficiando 370 novos projetos de pesquisa tecnológica. Lógico que, diante da carência regional, não são recursos muito expressivos, mas têm dado resultados extremamente importantes para a Região, além de revelar a preocupação do Banco com a melhoria do perfil tecnológico das empresas nordestinas.

Gostaria de encerrar destacando os três grandes desafios para as cidades neste novo século: melhorar a qualidade de vida dos cidadãos; aumentar a eficiência dos serviços públicos e a capacidade da política pública de melhorar as condições de vida dos cidadãos; e, um dos mais importantes, criar instrumentos de planejamento e de gestão pública, uma vez que eles inexistem para a grande maioria dos municípios do Nordeste.

Por outro lado, reiteradas vezes, nesta apresentação, mencionei a importância das dimensões institucional e processual para definição das políticas públicas. Foi com essa percepção que o Banco criou, no ano passado, o programa Parcerias Empreendedoras, que consiste em mobilizar parceiros públicos e privados para a realização de ações conjuntas, com vistas a objetivos comuns. O Programa enfatiza a cooperação interinstitucional, contribuindo para criar uma complementaridade nas diversas ações que são empreendidas pelos órgãos que atuam na Região. Atualmente, o Banco do Nordeste vem trabalhando com aproximadamente 2.000 parceiros, entre públicos e privados, que trabalham cooperativamente com o Banco nas áreas de turismo, capacitação, infra-estrutura, meio ambiente, etc.

Os pólos de desenvolvimento integrado – agroindustriais e turísticos – são um exemplo claro desse esforço de trabalho em parceria, que o Banco vem empreendendo na Região. Caracterizam, também, um novo estilo de executar política de desenvolvimento, com a ação de governo se dando de forma conjunta, com a participação de empresas e da sociedade.

Concluindo, agora, gostaria de mostrar a visão estratégica de desenvolvimento regional do Banco do Nordeste, que contempla uma série de ações diferenciadas, como: o programa de capacitação; as ações para viabilizar a infra-estrutura; os estudos e pesquisas econômicas; o apoio à pesquisa e difusão tecnológica; o desenvolvimento local; os programas de promoção de exportações; o apoio aos micro e pequenos empreendimentos; a promoção de investimentos; e o fortalecimento da cidadania, principalmente por meio do Farol do Desenvolvimento. Dentre os instrumentos utilizados, destacam-se: Agentes de Desenvolvimento; Agência Itinerante; Cliente Consulta; Fórum de Clientes; Farol do Desenvolvimento; Pólos de Desenvolvimento Integrado; Parcerias Empreendedoras; Fundos de Aval; Crediamigo; Programas Especiais; e o Fundeci. Todos esses instrumentos diferenciam a atuação do Banco do Nordeste de uma ação meramente creditícia. E têm dado todos esses resultados que eu apresentei para vocês. Muito obrigado.

**MAURO BORGES**

Obrigado, Adriano. Vou passar a palavra, então, para o Graziano.

## JOSÉ GRAZIANO

Antes de mais nada, gostaria de expressar minha satisfação por estar aqui presente e meu agradecimento ao Banco do Nordeste, em especial ao pessoal do ETENE, que me deu essa oportunidade de voltar a Fortaleza. Vou apresentar para vocês o resumo dos principais resultados de um trabalho de pesquisa, denominado Projeto Rurbano, que está sendo desenvolvido por 17 instituições de pesquisa, a maior parte delas universidades federais, algumas universidades estaduais, órgãos da EMBRAPA e órgãos estaduais de pesquisa que estão distribuídos em 11 Estados do Brasil, do Rio Grande do Norte ao Rio Grande do Sul.

Esses resultados que eu vou apresentar podem ser encontrados na *home page* do Instituto de Economia da Unicamp, que é [www.eco.unicamp.br](http://www.eco.unicamp.br) (entra e clica em atividades de pesquisa). O nome do Projeto Rurbano dá um pouco a idéia da nossa preocupação. Nós procuramos estudar aí essas novas relações entre o rural e o urbano, particularmente nos anos 90. Nós contamos hoje com 45 pesquisadores, estamos trabalhando desde 95; portanto, vamos para o sétimo ano. Estaremos indo a campo em outubro, em sete diferentes regiões do País.

O termo Rurbano foi utilizado pela primeira vez, creio, pelo professor Gilberto Freyre, nos anos 60. Ele estava brigando com as Ligas Camponesas em Pernambuco. As Ligas queriam fazer uma reforma agrária na Zona da Mata e ele dizia que não precisava haver uma reforma agrária, precisava era uma reforma rurbana, dado o grau de urbanização e de interpenetração que já existia entre o mundo rural e o mundo agrícola na Zona da Mata de Pernambuco, nos anos 60. Não se podia mais separar o rural do urbano. Não fazia mais sentido separar o rural do urbano. O que havia, no fundo, era uma grande confusão entre rural e agrícola, que eram duas coisas completamente diferentes. Não entender isso era não entender a dinâmica da urbanização que estava se processando no País desde o início dos anos 60, e que, como o Adriano mostrou aqui, virou de ponta cabeça esse País, que era um país rural e passou rapidamente a ser um país urbano.

Os dados aqui são sempre baseados nas PNADS. Eu vou rapidamente passar por essas TABELAS e depois apresentar as três principais conclusões do projeto e as implicações que isso tem para efeito de planejamento público.

**TABELA 1**

POPULAÇÃO COM 10 ANOS OU MAIS DE IDADE, SEGUNDO A SITUAÇÃO DE DOMICÍLIO, CONDIÇÃO DE OCUPAÇÃO E RAMO DE ATIVIDADE, BRASIL, 1981/1999. (MILHÃO DE PESSOAS)

	Milhão de Pessoas			Taxa anual (% a.a.)			
	1981	1992	1999	81-92a		92-99b	
Pop. Total com 10 anos e +	88,9	113,3	130,1	2,2	***	2,0	***
Pop. Urbana com 10 anos e +	64,7	89,5	104,7	3,0	***	2,3	***
Pop. Rural com 10 anos e +	24,2	23,8	25,4	-0,2	*	0,9	***
“PEA restrita” Rural	13,9	15,0	15,4	0,7	***	-0,0	
Ocupados	13,8	14,7	14,9	0,6	***	-0,2	
Agrícola	10,7	11,2	10,2	0,4	***	-1,7	***
Não-agrícola	3,1	3,5	4,6	1,2	***	3,7	***
Desempregados	0,3	0,3	0,6	7,6	***	10,8	***
Não-Economicamente Ativos	10,3	8,8	10,0	-1,4	***	2,2	***
Aposentados ou pensionistas	1,2	1,5	2,2	1,9	***	5,7	***
Outros inativos	9,1	7,3	7,7	-2,0	***	1,4	***

- a) teste t indica se a diferença entre os dois anos é significativa ou não.  
b) estimativa da taxa geométrica de crescimento pelo coeficiente de uma regressão log-linear contra o tempo. Neste caso, o teste t indica a existência ou não de uma tendência nos dados.  
c) PEA restrita: População economicamente ativa de acordo com o conceito de trabalho vigente nos anos 80.

\*\*\*, \*\*, \* significam respectivamente 5%, 10% e 20%.

Essa TABELA 1 resume bem o que estou querendo dizer. Esses são os dados de 81 a 99, em milhões de pessoas da população brasileira: a população urbana, a população rural, com os conceitos oficiais utilizados; a população ocupada (o que os economistas chamam de PEA), a população ocupada na agricultura e a população ocupada em atividades fora da agricultura. E o interessante a mostrar aqui é que há um forte crescimento da população urbana. Mas, surpreendentemente, nos anos 90, principalmente na segunda metade da década, a população rural, que vinha caindo, começa a crescer. E o que é ainda mais intrigante é que, quando a população rural cresce, o emprego agrícola cai. Foi com essa pergunta que nós começamos o Projeto Rurbano: como é que pode o emprego agrícola cair (e está caindo cada vez mais depressa) e a população rural começar a crescer? E enquanto o emprego agrícola estava crescendo, a população rural diminuía, tinha um forte êxodo. Como é que se pode explicar esse aparente paradoxo? A explicação é que cresce a ocupação não-agrícola na zona rural, e ela cresce cada vez mais rápido. Ocupações não-agrícolas são ocupações em agroindústrias, serviços, comércio, tudo o que não for o trabalho em atividade agrícola das fazendas propriamente dito. Eu devo dizer que esse dado aqui é para o rural agregado, mas as PNADS e os censos também permitem desagregar esse rural separando essas áreas rurais em povoados, núcleos, e aquilo que nós chamamos do rural agropecuário, as fazendas. E a constatação é a mesma: a população rural ocupada em atividades não-agrícolas é a que mais cresce nas áreas agropecuárias.

Três ordens de fatores distintas explicam essa mudança. Primeiro, uma crise agrícola, que é evidente; uma queda de renda dos produtores, traduzida pela queda de ocupação e emprego. Eu não vou me estender sobre esse ponto, mas é uma crise mundial. Desde o primeiro choque do petróleo os preços das *commodities* agrícolas caem sistematicamente no mundo todo; e a crise agrícola não é só do Brasil. É que aqui nós não subsidiamos a agricultura: então a crise é maior. Nos Estados Unidos, na Europa, essa crise não aparece porque os subsídios compensam a queda das vendas agrícolas.

Segundo, a crise urbana (também não vou me estender sobre ela), que deixa de atrair essa população rural que antes migrava em busca de melhores oportunidades de emprego e trabalho.

Terceiro, uma mudança, muito importante, na base técnica da produção, especialmente da telemática, da automação e dos transportes. Ou seja, hoje nós nos deslocamos com facilidade de áreas urbanas para áreas rurais, até diariamente, fazendo aquilo que se chama de *commuting* – o que os demógrafos chamam de migração popular – que é: o sujeito mora no campo e trabalha na cidade; ou então ele mora no campo e exerce uma ocupação urbana via internet, telemática, telefone, etc. e tal.

**TABELA 2**  
POPULAÇÃO ECONOMICAMENTE ATIVA OCUPADA EM ATIVIDADES  
AGRÍCOLAS (PEA AMPLIADA URBANA + RURAL). BRASIL E NORDESTE, 1998-99  
(1000 PESSOAS)

PEA agrícola ampliada	NE	BR	(%)
- Total	449	1038	100,0
(autoconsumo)	(-67)	(230)	(22,2)
(não-remunerados)	(330)	(426)	(41,0)
(conta-própria)	(143)	(140)	(13,5)
(empregados)	(46)	(234)	(22,5)
- Até 14 horas	36	266	25,6
(autoconsumo)	(-25)	(224)	(21,6)
(não-remunerados)	(72)	(70)	(6,7)



(conta-própria)	(-18)	(-38)	-
(empregados)	( 6 )	( 6 )	-
- 15 horas ou mais	414	772	74,4
(autoconsumo)	(-41)	( 6 )	-
(não-	(258)	(356)	(34,3)
remunerados)			
(conta-própria)	(161)	(177)	(17,1)
(empregados)	(40)	(229)	(22,1)

**FONTE** PNAD, 1998 e 1999 (dados publicados, PEA ampliada)

Eu disse que tinha havido uma pequena recuperação do emprego agrícola nos últimos anos (1998/99), e isso se deve fundamentalmente ao peso do Nordeste. Como se pode ver na TABELA 2, o Nordeste tem metade da PEA agrícola. Nós temos hoje cerca de 15 milhões de pessoas ocupadas na agricultura, metade está no Nordeste. Essa metade do Nordeste oscila muito em função da conjuntura climática, da seca. Os anos bons recuperam o emprego agrícola no Nordeste, coisa que não acontece em outras regiões do País; nas outras regiões do País, quando o trabalhador rural perde seu emprego agrícola, isso é irreversível, não volta. No Nordeste, os dados mostram que crescem as pessoas que só se dedicam ao autoconsumo, pessoas que trabalham sem remuneração, os conta-própria e muito pouco os empregados assalariados. Ou seja, a recuperação das pessoas ocupadas 15 horas ou mais é pequena. Então, esse aumento do emprego agrícola nos anos bons, no Nordeste, é basicamente por conta da pequena agricultura familiar, do trabalho não-remunerado, e também de não-remunerados que trabalham em tempo parcial, ou seja, menos de 14 horas na semana, o que dá mais ou menos uma hora e pouco por dia. Então, na verdade, não é um emprego, é uma ocupação precária, muito mais uma auto-ocupação do que propriamente um posto de trabalho.

Nesta TABELA 3, temos aqueles mesmos dados da TABELA 1, mostrando por região. Vocês vão se surpreender de ver que a população rural do Nordeste cresce mais do que a população urbana, na última metade da década. Em praticamente todas as regiões do Brasil, com exceção do Sul, acabou aquilo que nós podíamos chamar de êxodo rural aberto. Há uma pequena diferença em algumas regiões em função da taxa de crescimento demográfico, que está por volta de 1,3%. Então, o que estiver abaixo disso ainda tem êxodo, mas em algumas regiões, como São Paulo, por exemplo, o crescimento da população rural é o dobro do crescimento da população urbana e muito maior do que o crescimento da média da população demográfica do País. Há uma verdadeira volta ao campo, em algumas regiões, em estados do Sudeste, especialmente São Paulo; mas não uma volta às fazendas, às atividades agropecuárias propriamente ditas.

**TABELA 3**

POPULAÇÃO E TAXAS DE CRESCIMENTO  
SEGUNDO AS REGIÕES.  
BRASIL, 1992 / 99

Regiões	População Milhões pessoas		Taxas de crescimento (% a.a.)			
	1992	1999	1992/99		1996/99	
NORDESTE	43,0	46,4	1,1	***	1,1	***
urbana	26,3	29,5	1,7	***	1,0	***
rural	16,7	16,9	0,2		1,1	***
CENTRO-OESTE	10,7	12,4	2,2	***	2,1	***
urbana	8,4	10,0	2,4	***	2,3	***
rural	2,2	2,5	1,4	***	1,3	
SUDESTE – SP	31,5	34,1	1,1	***	1,1	***
urbana	26,3	28,7	1,3	***	1,2	***
rural	5,3	5,4	0,4	***	0,6	*
SÃO PAULO	32,2	35,9	1,6	***	1,5	***
urbana	30,0	33,4	1,6	***	1,4	***
rural	2,2	2,5	1,3	***	3,0	**
SUL	22,4	24,5	1,3	***	1,2	***
urbana	16,8	19,2	1,9	***	1,5	***
rural	5,6	5,3	-0,8	***	0,2	
BRASIL	145,4	160,3	1,4	***	1,3	***
Urbana	113,4	127,8	1,7	***	1,4	***
rural	32,0	32,6	0,2		1,1	***

FONTE e NOTAS: as mesmas da TABELA 1.

**TABELA 4**

PEA RURAL TOTAL, AGRÍCOLA, NÃO-AGRÍCOLA E PROCURANDO EMPREGO E  
RESPECTIVAS TAXAS DE CRESCIMENTO. BRASIL E REGIÕES, 1992/99

Regiões	População Milhões pessoas (%)		Taxas de crescimento (% a.a.)	
	1992	1999	1992/99	1996/99

NORDESTE	7,33	7,75	0,3		3,9 ***
agrícola	5,56	5,5	-0,5 ***		2,4
não-agrícola	1,60	2,04	2,5 *		7,7 *
desempregado	0,17	0,21	4,4 ***		6,5 ***
CENTRO-OESTE	1,02	1,12	1,3 ***		3,1 *
agrícola	0,77	0,71	-1,7 ***		1,7 ***
não-agrícola	0,24	0,36	7,5 ***		5,4
desempregado	0,02	0,05	18,0 ***		9,2 *
SUDESTE - SP	2,36	2,48	0,2		1,6
agrícola	1,68	1,59	-1,7 ***		-0,7
não-agrícola	0,63	0,78	3,4 ***		4,0 ***
desempregado	0,05	0,11	13,6 ***		25,5 ***
SÃO PAULO	1,05	1,19	1,0 ***		3,5 ***
agrícola	0,61	0,47	-5,0 ***		-3,4 ***
não-agrícola	0,39	0,59	5,7 ***		6,7 ***
desempregado	0,04	0,13	18,2 ***		25,3 ***
SUL	3,24	2,91	-1,6 ***		-0,9 ***
agrícola	2,57	1,97	-3,9 ***		-3,3 ***
não-agrícola	0,64	0,85	4,3 ***		4,1 ***
desempregado	0,03	0,09	18,0 ***		20,8 ***
BRASIL	15,00	15,45	0,0		2,5 ***
agrícola	11,09	10,23	-1,7 ***		0,4
não-agrícola	3,50	4,62	3,7 ***		6,1 **
desempregado	0,31	0,60	10,8 ***		15,2 ***

**FONTE e NOTAS:** as mesmas da TABELA 1.

A que se deve isso? A TABELA 4 mostra que, em todas as regiões, o quadro é o mesmo: cai o emprego agrícola. Observem que, na TABELA, quanto mais asteriscos houver, mais significativa é a informação; quando não há asteriscos, é porque o número não é significativo. Sistemáticamente, em todas as regiões do País, com exceção da região Centro-Oeste, onde há ainda expansão da fronteira e crescimento da fronteira agrícola, o crescimento do emprego agrícola ou é negativo, como é o caso do Sudeste, São Paulo e Sul, ou não é significativo. O que cresce é o emprego não-agrícola, a ocupação não agrícola e também o desemprego.

Constatamos, também, que o crescimento do desemprego em áreas rurais é fortíssimo em todas as regiões do País, o que é uma novidade. O desemprego aberto significa gente procurando trabalho na semana da pesquisa. Até os anos 90, o desemprego aberto era um fenômeno estritamente urbano no Brasil. A pessoa que era mandada embora da fazenda vinha para a cidade. Como no campo não tem viaduto, ponte para ficar morando embaixo, os desempregados vinham para a cidade. Hoje, não. Hoje, eles ficam amontoados na beira da linha do trem, na beira da estrada, criando essas favelas rurais que a gente vê aí pelo interior e no entorno das pequenas e médias cidades.

Além da ocupação das pessoas, do emprego, nós analisamos também as famílias e as rendas das famílias. Construímos uma tipologia das famílias, tomando o conceito de família extensa: o casal, seus filhos, mais os agregados – sobrinhos, tios, todo mundo que mora, todo mundo que senta em torno do fogão, em torno da mesa. A família pode ser agrícola quando

todo mundo trabalha na agricultura. A família é não-agrícola quando não trabalha na agricultura, ninguém trabalha em atividade agrícola. E a família é chamada de pluriativa quando seus membros combinam atividades agrícolas com atividades não-agrícolas. No mundo todo, a "defesa" da crise agrícola se faz pela passagem de famílias agrícolas a pluriativas, ou seja, as famílias vão empurrando seus filhos para fora da agricultura, vagarosamente, através da qualificação, do estudo, da ida para a cidade, etc. Nós esperávamos encontrar um processo similar no Brasil. Não estamos encontrando. Aqui as famílias saem da agricultura diretamente para atividades não-agrícolas. Elas não passam pela pluriatividade, dado o peso da nossa crise agrícola. O que cresce hoje no rural são as famílias não-agrícolas, especialmente as famílias de conta-própria e empregados não-agrícolas, como se pode ver pela TABELA 5.

**TABELA 5**

EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE FAMÍLIAS EXTENSAS:  
BRASIL, 1992/99

SITUAÇÃO DO DOMICÍLIO / TIPO DE FAMÍLIA	1992 (1.000 famílias)	1995 (1.000 famílias)	1999 (1.000 famílias)	taxa 1992/99 % <sup>a</sup>	taxa 1995/99 % <sup>a</sup>
<b>TOTAL</b>	35.902	38.871	42.851	2,6***	2,5***
<b>URBANO</b>	28.666	31.425	34.871	2,8***	2,7***
<b>RURAL</b>	7.236	7.446	7.980	1,5***	1,9***
Empregador total	351	328	325	-1,0	0,6
Agrícola	176	146	144	-2,1	-0,8
Pluriativo	136	131	101	-5,3***	-4,7
Não-agrícola	39	51	80	12,0***	13,8***
Conta Própria	3.618	3.717	3.762	0,5	0,6
Agrícola	2.096	2.071	2.016	-0,6	-1,3
Pluriativo	1.119	1.154	1.152	0,0	1,6
Não-agrícola	403	492	595	6,0***	5,7***
Empregados	2.675	2.730	3.087	2,0***	3,3***
Agrícola	1.558	1.470	1.450	-0,5*	-1,1
Pluriativo	343	342	410	1,0	6,5**
Não-agrícola	774	918	1.227	6,8***	8,1***
Não Ocupados	592	670	805	5,8***	4,0*

**FONTE:** Tabulações especiais para o Projeto Rurbano, junho 2001

A pluriatividade no mundo todo é muito desejada. A pluriatividade, por exemplo, responde hoje nos Estados Unidos e no Japão por 2/3 das famílias rurais desses países. A renda da família agrícola é metade da renda da família pluriativa, que, por sua vez, é metade da renda da família rural não-agrícola. Estou falando sempre de famílias rurais. Estou excluindo as áreas metropolitanas, eu não tenho tempo de explicar em detalhes a metodologia (está na nossa *home page* [www.eco.unicamp.br/atividades](http://www.eco.unicamp.br/atividades) de pesquisa/projeto rurbano), mas estamos trabalhando com aquilo que todos nós entendemos por rural, agropecuário, as fazendas. Muito bem. O desejável é que essas famílias pluriativas combinem a agricultura com uma outra atividade produtiva; por exemplo, uma atividade numa agroindústria ou num serviço produtivo; ou uma prestação de serviço.

Infelizmente, o que ocorre no Brasil, e particularmente na região Nordeste, é que o que aumenta entre as famílias pluriativas é a combinação do trabalho agrícola com o trabalho assalariado doméstico da mulher. Essa é a perversidade do nosso caso, particularmente do Nordeste; e, por incrível que pareça, o Estado em que mais ocorre isso é o Ceará. A mulher está sendo jogada fora da força de trabalho agrícola, ela não encontra mais trabalho assalariado na agropecuária, seja porque o trabalho agrícola precisa de uma certa força física,

está praticamente fora do trabalho assalariado agrícola. A única inserção disponível para a mulher hoje é ser doméstica. A menina vem para a cidade para ser doméstica, criada da família, como se chamava antigamente, por qualquer salário. A trajetória dos homens nordestinos que iam trabalhar na construção civil em São Paulo, em Brasília, que era a forma de inserção nos anos 70, hoje é da mulher no trabalho doméstico; e o incrível: estamos mostrando que é a mulher doméstica que sustenta a renda monetária da agricultura familiar do sertão.

Apenas no Estado de São Paulo, ocorre a combinação que nós chamamos de pluriatividade desejada, que é a combinação da atividade agrícola com a atividade não-agrícola industrial. É o único Estado que tem essa pluriatividade desejada, o que dá uma idéia do nível de agroindustrialização ou de industrialização rural que tem a região Sudeste, particularmente o Estado de São Paulo.

Esqueci de falar da importância, também já ressaltada pelos dois colegas anteriores, das aposentadorias rurais. Eu diria que hoje a pequena produção agrícola do Nordeste é sustentada pelas aposentadorias rurais e pelo trabalho doméstico da mulher.

Bem, nos 10 minutos que me restam, vou apresentar as nossas conclusões das fases I e II do Projeto Rurbano. O primeiro resultado, eu acho que já ficou claro para vocês, é que o rural não pode ser entendido como sinônimo de agrícola. Acho que essa é uma idéia que, se vocês pararem para pensar, muda tanta coisa na cabeça da gente, e a gente vê tanta besteira que andamos fazendo ao longo dessas décadas todas: tomar o rural como sinônimo de agrícola. Nunca foi. O rural sempre foi muito maior do que o agrícola. E nós, por toda uma formação de agrônomos da época da revolução verde, tentamos reduzir o rural ao agrícola, esquecendo a diversidade, a heterogeneidade de trabalhos e ocupações das famílias rurais, no artesanato, na indústria doméstica rural, enfim, numa série de outras atividades que não podem ser confundidas com a atividade agrícola.

A segunda conclusão, que também já mostrei, é quanto à idéia de que o êxodo rural é inevitável. Não é. O surpreendente é que isso não é fruto de políticas, isso é fruto do acaso. A grande política agrícola dos anos 90 foi a aposentadoria rural. Eu teria até dificuldade de chamar de política, porque isso é muito mais uma conquista de cidadania, um direito, uma reivindicação, do que propriamente uma ação deliberada do governo. Isso foi conquistado a duras penas, desde a luta da Constituinte até as inúmeras lutas aí da Contag, do movimento sindical etc., para estender a aposentadoria rural ao trabalhador do campo.

A terceira conclusão, sobre a qual eu queria discorrer um pouco mais aqui, é a idéia de que o desenvolvimento agrícola leva ao desenvolvimento rural. Nosso trabalho tem mostrado que não. O desenvolvimento agrícola, em geral, mesmo nas regiões de agricultura de ponta (tome-se por exemplo Ribeirão Preto, em São Paulo), não traz desenvolvimento rural.

Por quê? Antes de tentar responder essa questão, devo dizer que, de outro lado, nossos trabalhos têm criado duas ilusões, dois mitos. O primeiro é achar que esse novo rural que está se constituindo, que é formado de muitas ocupações não-agrícolas (um terço das pessoas que vivem hoje nas zonas rurais brasileiras estão ocupadas em atividades não-agrícolas; dos 15 milhões de pessoas, 5 milhões pelo menos estão ocupadas em atividades não-agrícolas), seja melhor que o velho rural agrícola. Não é. Primeiro, pela precariedade das ocupações não-agrícolas que gera. Nossos trabalhos mostram que, de cada três empregos não-agrícolas, dois são precários, e um é trabalho doméstico. Então, realmente é um nível de precariedade muito alto. Segundo, pela nova poluição, novo tipo de degradação ambiental que esse novo rural está trazendo, especialmente na forma de residências, chácaras de recreio, construções indiscriminadas. Como bem se disse aqui, a maior parte dos municípios não é obrigada a ter planos diretores, pelo tamanho de sua população. Isso é no País inteiro. Mesmo aqueles que o são, o plano diretor não incide sobre as áreas rurais. O prefeito não tem nenhuma ingerência sobre o rural; toda a nossa regulação pública foi pensada do rural como agrícola. E quando há um rural não-agrícola, é um tamanho conflito, que se torna quase impossível fazer regulação. Eu costumo contar a história verdadeira de um pesque e pague, chamado "Três Irmãos", que existe perto da Unicamp, e que hoje já é de um irmão só; e esse está quase desistindo, tamanha a burocracia que ele tem que enfrentar, de licenças com Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais e Renováveis (IBRAMA) com Instituto Nacional de

Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Há um conflito de competências evidente: a prefeitura vai lá e multa o cara porque ele está vendendo peixe. E ele disse: "não, eu não estou vendendo peixe. Estou vendendo um serviço de lazer, a pescaria". Está bom, mas se está vendendo um serviço, então tem que ter a licença da prefeitura e tem que ter o SIF. Aí vai lá o IBAMA e multa porque ele está desviando a água do rio e desmatando.

O fato é que não há regulação pública sobre esse novo rural. E o nível de poluição, especialmente poluição, por exemplo, por esgoto doméstico, em algumas áreas da região Sudeste já está comprometendo fontes de mananciais importantes para as grandes cidades.

Eu queria voltar, então, à questão de como ser esse novo rural o motor do desenvolvimento. Como eu disse, nós temos verificado que a agricultura não é um motor de desenvolvimento capaz de gerar dinâmicas de emprego e renda para todos, mas também temos verificado que o pior dos mundos é uma região de agricultura atrasada e também de atividades não-agrícolas atrasadas. Ou seja, aquela situação onde existe uma agricultura pobre, geralmente de pequenos agricultores familiares ou grandes latifúndios de pecuária extensiva, e apenas pequenas e médias cidades como núcleos. Não tenho nada contra pequena e média cidade. E por que é que a grande cidade é importante como elemento dinâmico? É porque a grande cidade é um grande mercado; e é um grande mercado no Brasil porque, dado o nível de concentração de renda que nós temos, você precisa ter 10 milhões de pessoas numa cidade como São Paulo para ter um milhão de consumidores. Consumidores de lazer, consumidores de chácaras de fim-de-semana, de casa de campo, etc. A concentração da renda faz com que só as grandes cidades sejam motores dinamizadores de desenvolvimento econômico. Então, só em áreas conurbadas, ou em áreas que se desdobram das grandes cidades pelas suas atrações turísticas, em torno de parques, montanhas, beira-mar, praias, etc., é que essas áreas próximas ganham dinamismo.

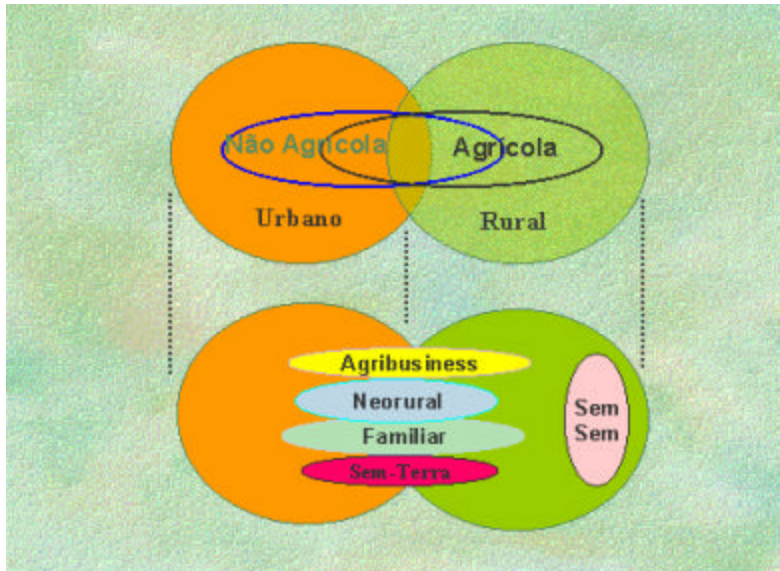
A área rural no entorno de pequenas e médias cidades não tem nem agricultura desenvolvida, nem mercado. É o pior dos mundos. E nesse lugar – concordo com a análise feita – só as transferências de renda, via aposentadoria e outras formas, não são suficientes ou não têm sido suficientes para gerar dinamismo, embora seja melhor com isso do que sem isso. Ou seja, é melhor ter um aposentado com salário mínimo do que sem ele; e hoje, repito, os aposentados são o núcleo de muitas famílias rurais, são a principal fonte de renda monetária, se não a única fonte de ingresso dessas famílias; e a aposentadoria é um direito de cidadania, acima de tudo. Deixar o velhinho lá com luz, água, televisão, etc., é um direito, não estamos fazendo nenhum favor, nessas transferências. Mas o grande problema é como gerar um mecanismo que impulse uma dinâmica local, como se disse aqui.

O desenvolvimento local tem essa vantagem de não separar mais o agrícola do não-agrícola, nem o urbano do rural. Eu falo em desenvolvimento local como o desenvolvimento de um território, que é a nova forma de pensar a territorialidade do desenvolvimento, inclusive do rural. O rural entra, então, como uma parte do desenvolvimento local, mas não como alguma coisa separada dele; é alguma coisa integrada. O grande problema do desenvolvimento local é que ele pressupõe que os atores sociais estejam organizados. Esse é o nosso problema. Nas regiões mais atrasadas, não só os atores sociais não estão organizados, como, quando estão, eles estão sob domínio daquela velha oligarquia local, que é exatamente o impedimento do desenvolvimento, a causa do subdesenvolvimento.

Como romper isso? Essa é uma grande discussão que os politólogos têm tentado ampliar, mas que, fundamentalmente, passa pelo fortalecimento das organizações, cooperativas, ONGs, organizações próprias de trabalhadores, sindicatos. E que é difícil, é lenta, para uma democracia tão jovem como a brasileira. Eu acredito que estamos caminhando, embora às vezes canse só de olhar o que a gente tem pela frente, ainda. Mas não tem outra saída, o caminho é esse: a organização dos atores sociais.

Por isso, eu queria frisar aqui para vocês que esse novo rural – que está profundamente interpenetrado pelo agrícola, e grande parte desse agrícola está no urbano também (FIGURA 1), pois hoje um quarto da força de trabalho agrícola mora em cidades, não mora mais na zona rural – tem muitos atores. Alguns são velhos atores conhecidos de todos nós, e o mais conhecido talvez seja o *agribusiness*, o agronegócio; e há todo um conjunto de atores neo-rurais: profissionais liberais, de modo geral, ou aposentados urbanos, que têm gerado um

**FIGURA 1**  
NOVAS RELAÇÕES E ATIVIDADES  
NO MUNDO RURAL



**FONTE:** Projeto Rurbano/UNICAMP

Nós catalogamos no projeto mais de uma centena de atividades que geram dinamismo local, desde a criação de *escargots* e aves exóticas, até fábrica de queijo; enfim, um conjunto de atividades de pequenos empreendedores, que, quando somadas, geram renda e ocupação importantes, significativas, nesses locais onde tem outras dinâmicas de geração de emprego e renda, vindas da atividade urbana. A agricultura familiar, sem dúvida, ocupa seu espaço, como também os sem-terra. Todo mundo fica preocupado com o Movimento dos Sem-Terra, mas eu fico muito feliz pelo crescimento desse movimento, que vai nesse caminho da organização e que, finalmente, conseguiu pôr o pé no Nordeste. E eles não me preocupam não, porque estão organizados, têm disciplina. Como eu disse, são sem-terra, mas têm organização, têm celular, têm político, têm deputado, isso aqui vai bem. Pena que são poucos; eles são uns 200 mil no País.

Eu estou preocupado é com os sem-sem: sem terra, sem emprego, sem educação, sem organização. Nossa pesquisa mostrou que eles são 3 milhões de famílias, hoje, e metade delas está no Nordeste. Eles não têm nenhuma chance, ao perder a ocupação agrícola, de encontrar uma ocupação não-agrícola, dado o nível de qualificação e a idade que têm essas pessoas. Não podem vir mais para as cidades, porque literalmente são mortos na cidade. As mulheres rurais que vêm para a cidade não conseguem mais ser prostitutas, porque já há prostitutas sobrando na cidade, e as poucas que conseguem têm que passar pelo duro aprendizado de anos de empregada doméstica, pois esse, infelizmente, está sendo o caminho: a menina vem para a cidade para tentar entrar no trabalho formal e estudar e acaba virando prostituta.

Esse é o que eu acho que é o grande desafio: o que fazer com o sem-sem? Infelizmente, esse grupo paupérrimo está crescendo muito, diferentemente do que eu vejo nas propagandas oficiais. Os nossos dados mostram que, de 1995 a 99, esse número cresceu assustadoramente: há um aumento de quase um milhão ou mais de famílias sem-sem por ano, grande parte delas, por incrível que pareça, também, não está na região Nordeste. Está nas regiões metropolitanas, especialmente do Centro-Sul, e seu crescimento reflete a desestruturação dos mercados de trabalhos formais, o crescimento do desemprego nas regiões metropolitanas de todo o País. Eu acho que é um desafio grande pensar essas novas formas de desenvolvimento. A contribuição que nós queríamos dar é que hoje, realmente, não faz sentido algum pensar no desenvolvimento rural separado do desenvolvimento regional. Temos que pensar em desenvolvimento e não mais em fazer cortes setoriais, sejam agrícolas ou não agrícolas, nem cortes geográficos, seja rural, seja urbano. Muito obrigado.



## **MESTRE-DE-CERIMÔNIAS**

Dr. Mauro, com sua permissão, vamos abrir os debates referentes ao painel “Políticas Públicas e Desenvolvimento Rural e Urbano”, dentro da mesma sistemática que vem sendo conduzida hoje. Participam deste debate os presentes ao evento neste auditório e nos auditórios de Salvador, Recife, Teresina e Aracaju. Cada uma dessas unidades vai encaminhar agora a sua pergunta, formulada por nossos convidados, para ser respondida por um dos componentes da mesa. Inicialmente vamos chamar Teresina, no Piauí, para apresentar sua pergunta.

### **DE TERESINA**

Boa-tarde a todos. Rosália Castelo Branco da Silveira, do IBGE, pergunta ao Dr. José Graziano ou ao Dr. Gustavo Maia o seguinte: “O censo demográfico 2000 mostra-nos uma população predominantemente urbana, principalmente no Piauí. Se não houver investimentos direcionados a recursos hídricos e ao desenvolvimento sustentável do meio rural, como ficará a produção de alimentos para uma população crescente? E como resolver os problemas dos grandes centros urbanos inchados por uma grande massa da população desempregada, já que não existe uma política forte de geração de emprego e renda no País?”

### **GUSTAVO**

Estava esperando que o Graziano, que foi citado primeiro, se pronunciasse. Vamos fazer outro fórum para responder a essa pergunta, porque na realidade ela é extremamente complicada. O problema identificado aí não é um problema específico do Piauí, é um problema mais geral, do Nordeste em particular, e é evidente que a solução para alguns dos problemas apontados aí tem que passar por um crescimento na base, um crescimento na produção, de alguma forma; não necessariamente da produção de alimentos, embora provavelmente também sim. Não sei se há muita coisa a dizer. É claro que, nesse nível de generalidade em que a gente pode discutir essa questão agora, a preocupação é relevante, e certamente precisa haver alguma resposta disso. O tipo de resposta ou o tipo de política que leva à melhor resposta parece-me que é uma questão mais complicada. Só para não deixar a questão inteiramente em aberto, eu simpatizo muito com os modelos de irrigação empresarial de alta produtividade, voltados para exportação, que estão se desenvolvendo no Nordeste. Aí estamos falando, sobretudo, do Pólo Petrolina-Juazeiro, do Pólo Assu-Mossoró, de Barreiras, no caso de grãos, e de outros também de menor dimensão. Então, não é necessário que haja produção de um bem que seja consumido localmente. O que é importante é que haja geração e apropriação local de renda; e, portanto, a melhor coisa a fazer é escolher as opções de políticas que gerem maior elevação local de renda, não necessariamente maior elevação local de produção de alimentos, porque com renda você compra alimentos onde eles forem produzidos. Então, basicamente era isso.

### **GRAZIANO**

Eu acho que realmente o caso não é só do Piauí. A urbanização acelerada das últimas décadas e a concentração de renda constituem um quadro geral no País. No entanto, há experiências interessantes no próprio Piauí, que eu acredito que o Gustavo deva conhecer melhor, que mostram a potencialidade do desenvolvimento local. Por exemplo, o Piauí é hoje um dos estados importantes produtores de mel; outra atividade que está se destacando é a produção de carne de bode, de ovinos e caprinos, principalmente caprinos; há, até mesmo, exportações já contratadas com os países do Oriente Médio. Descobriram que o bodinho consegue chegar vivo lá no Oriente Médio e é um dos animais preferidos nos sacrifícios dos peregrinos de Meca. Enfim, há iniciativas no âmbito do desenvolvimento local. Agora, sem dúvida, isso não resolve o problema da questão mais geral colocada, que é, parece-me, a questão da distribuição da renda.

## **MESTRE-DE-CERIMÔNIAS**

Muito bem, vamos novamente à participação de Recife, Pernambuco. Por favor, Recife, encaminhe sua pergunta.

## **DE RECIFE**

Boa-noite a todos. A pergunta é do Fernando Cavalcante, da Fundação de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife (FIDEM), do Governo do Estado de Pernambuco, para o Adriano Sarquis: “Solicito maior caracterização do Fundo de Aval Municipal, esse instrumento tão importante criado pelo Banco do Nordeste, desejando saber quais os pré-requisitos necessários para o pequeno produtor rural ou urbano conseguir financiamento com apoio do Fundo de Aval Municipal.”

## **ADRIANO**

Como eu falei, o Fundo de Aval foi criado para viabilizar o acesso do produtor ao crédito, uma vez que ele necessita ter bens, ter ativos para dar como garantia. Mas nós sabemos que grande parcela deles, principalmente de micro, pequenos e até médios produtores, não teria condições de acesso ao crédito por conta de não possuir esses bens para dar em garantia. O Fundo de Aval foi uma alternativa inovadora que o Banco encontrou para viabilizar, dentro desse contexto de escassez de recursos, o acesso desses produtores ao crédito. É feita uma parceria com a prefeitura, através da assinatura de um documento – que em alguns casos precisa ser aprovado nas Assembléias e nas Câmaras Municipais -, no qual o prefeito se compromete a aportar uma parte do orçamento para esse fundo que vai servir de garantia para os tomadores de crédito. E, para cada real colocado no Fundo, o Banco aporta pelo menos dez reais. A lógica do fundo, portanto, é basicamente essa.

## **MESTRE-DE-CERIMÔNIAS**

Boa-noite Aracaju, Sergipe. Por favor, formule também sua pergunta.

## **DE ARACAJU**

A pergunta é do Astrolábio Lima, funcionário do Banco do Nordeste, na agência de Nossa Senhora das Dores, e é dirigida ao Dr. Gustavo Maia Gomes: “A dívida externa se configurou, durante algumas décadas, como a grande vilã, o obstáculo a que pudéssemos implementar uma política pública desenvolvimentista, numa dimensão aceitável. Perguntamos: o perfil da dívida externa tem sido melhorado? O retorno econômico e social do capital contraído tem sido satisfatório?”

## **GUSTAVO**

É uma pergunta muito complexa. Desculpe-me a pessoa que formulou, mas eu acho que nesse contexto estamos discutindo uma coisa diferente. Deixe-me pôr isso no contexto em que falei. O que eu mencionei foi que, no ajustamento do Estado brasileiro após a crise da dívida externa dos anos 80, houve claramente um avanço, um aumento do peso de serviço da dívida na estrutura de despesas governamentais, assim como houve também um aumento de despesas sociais, inclusive de previdência, que (evidentemente concordo inteiramente com o que foi dito) é um direito extremamente importante, etc. Então, foi nesse contexto que o problema foi levantado e eu acho que ele devia ser discutido aqui nesse contexto.

Inegavelmente, o peso da dívida retira recursos. Para não dizer que eu não vou tocar no assunto que foi colocado, fala-se hoje, na Argentina e no Brasil, de se fazerem adicionais ajustes fiscais, fundamentalmente, para abrir mais espaço para pagamento de serviços da dívida que vão ser resultado de aumento de juros que são necessários para atrair capital. Então, desde a crise da dívida, não há dúvida que isso foi um choque decisivo na economia brasileira do qual nós nunca nos recuperamos inteiramente. De lá para cá, há melhorias em alguns momentos, e depois você volta a ter uma posição pior. A posição hoje é muito melhor do que já foi, se considerarmos aí um período de 20 anos, mas ela não deixa de ser uma posição difícil, preocupante, que obviamente tem sido levada em consideração. Ou seja, todos nós, no governo e fora dele, estamos conscientes de que há um problema de endividamento (aí não é só interno, é externo também); e, mais ainda, na medida em que as instabilidades externas levam à necessidade de se fazer indexação de dívidas ou dolarização da dívida, lançamento de títulos com cláusula de correção pela variação do dólar, isso engata, por assim

há nenhuma dúvida com relação a isso. Mas eu entendo que uma discussão mais aprofundada disso foge ao contexto que estamos, no presente momento, discutindo.

### **MESTRE-DE-CERIMÔNIA**

Muito bem. Senhoras e senhores, vamos a Salvador. Boa-noite, Salvador, pode formular também a sua pergunta.

### **DE SALVADOR**

A pergunta é do Adriano Oliveira, *trainee* da Central de Análise do Banco do Nordeste em Salvador. “...Mudança de postura da sociedade, faz-se necessário que deixe a posição inerte que antes ocupava, fazendo com que as ( )... de desenvolvimento ( )...surjam dentro da comunidade local. Será que a tendência é a redução cada vez maior da dependência das políticas públicas para a promoção do desenvolvimento regional?” Pergunta para o Adriano Sarquis.

### **ADRIANO**

A pergunta caberia mais ao professor Gustavo. Mas acho que há consenso hoje, como o próprio Gustavo mencionou em sua apresentação, quanto à importância de se resgatar o planejamento regional no Brasil. O Gustavo citou alguns instrumentos que o Governo Federal tem utilizado, mas essa intervenção, a meu ver, está sendo feita de modo muito pontual, sem qualquer visão estratégica regional, especialmente nas áreas mais deprimidas do Nordeste. Por outro lado, dada a atual configuração socioeconômica do Nordeste, a definição meramente fisiográfica do espaço regional não é suficiente para caracterizar uma intervenção pública de política regional. Isso significa que as áreas dinâmicas da Região, que apresentam razoáveis níveis de competitividade, deveriam se beneficiar de instrumentos ou políticas diferenciadas das outras áreas mais pobres ou deprimidas, muito embora todas elas constituam subespaços do mesmo espaço regional. Então, essa discussão é muito importante, mas claramente é necessário resgatarmos o papel da intervenção do Estado no desenvolvimento regional. E seria uma política nacional, alicerçada no planejamento nacional, construído com a participação dos demais entes de governo, empresas e sociedade.

### **MESTRE-DE-CERIMÔNIA**

Dr. Mauro, por favor, assumo o comando dos debates.

### **MAURO**

Temos uma pergunta, deste auditório, que foi colocada na tela: “O atual modelo de reforma agrária do Brasil pode ser visto como um sistema de política de desenvolvimento rural?”

### **GRAZIANO**

Acho melhor cada um dar a sua opinião, porque isso aí é como time de futebol. Eu tenho sido um crítico sistemático da política agrária do governo, e não só do governo FHC; acho que desde a redemocratização, em 85, o Brasil não tem um plano nacional de reforma agrária. O Brasil tem uma política de assentamentos rurais, que se traduz em soluções típicas de conflito. É o que tenho chamado de reforma agrária de pipoqueiro: estoura um conflito aqui, vai lá e resolve; estoura outro ali, vai lá e resolve. Ou seja, é uma coisa relativamente ao sabor da demanda, e os resultados têm deixado muito a desejar. Nós ficamos numa discussão de números, quantos assenta e quantos não assenta, e pouco se tem visto sobre a qualidade desses assentamentos. A infra-estrutura tem sido lastimável e, principalmente, eu não acredito num processo de mudança social em que você faça intervenções cirúrgicas pontuais.

Em que pese a toda essa situação extremamente desfavorável com que o processo vem sendo feito, ele tem dois méritos inegáveis. O primeiro é que impulsionou tremendamente a organização dos trabalhadores rurais. Acho que, de 85 para cá, nós vimos crescer no campo

um leque de movimentos sociais, hoje, em todo o Brasil, lutando pelos seus direitos, que vão desde as quebradeiras de coco do Piauí e Maranhão até o MPA lá no extremo do Rio Grande do Sul. De modo que isso é muito importante num país que não tinha sujeitos sociais; onde quase sempre os sujeitos sociais do agrário se reduziam ao latifúndio e a essa figura vaga do trabalhador rural.

Acho que há ainda um segundo ponto positivo no programa: é que, bem ou mal, nós temos aí 400 mil famílias assentadas. E eu digo bem ou mal porque uma pesquisa feita por uma entidade sobre a qual não há nenhuma possibilidade de dúvida quanto aos resultados alcançados, a Confederação Nacional da Agricultura (CNA), chegou a conclusões que são estarrecedoras. A CNA encomendou uma pesquisa sobre os assentamentos rurais, não sei se vocês conhecem, foi publicada. Nós fizemos um trabalho comparando os resultados obtidos pela CNA, para os assentamentos, com a média nacional do Censo Agropecuário, e não há diferença entre a produtividade média das propriedades rurais, incluindo os fazendeiros, incluindo os pólos dinâmicos das regiões irrigadas e os assentamentos. Ou seja: na média, essas 400 mil famílias têm o mesmo nível de produtividade, o mesmo nível de eficiência, o mesmo retorno de capital, etc., etc. que tem a média das propriedades rurais brasileiras, o que é absolutamente surpreendente. É um atestado do sucesso dessa persistência do nosso trabalhador rural sem terra.

Eu não vejo como conseguir três coisas que a reforma agrária dá para o sem-sem, quer dizer, para aquele cara que não tem terra, não tem emprego, não tem educação, não tem nada, que são: casa, comida e trabalho. E acho que a reforma agrária tem que ser nos moldes como já dizia o Gilberto Freyre: uma reforma rurbana. Nós ficamos pensando só em botar o cara lá no meio do mato, na Amazônia, etc., mas um dos programas de reforma agrária bem-sucedidos, no Paraná, foi feito por inspiração, inclusive, do trabalho do Gilberto Freyre e de um grande conterrâneo de vocês, o economista maranhense Inácio de Mourão Rangel, que prescrevia essa idéia de uma combinação de atividades agrícolas e agrárias para fazer uma reforma agrária que não demande tanta terra, mas que possa ser feita com pessoas desocupadas não só da agricultura. No Paraná, há assentamentos bem-sucedidos com pedreiros, com serventes da construção civil. São assentamentos que, em vez de produzir arroz e feijão, produzem casas. Que boa idéia, a de fazer casas populares, num programa de uma reforma rurbana! Em Israel, todo o movimento kibutzin é assentado em programas rurbanos, em que a agricultura tem um peso diminuto na geração de renda. Enfim, acho que a reforma agrária é uma das políticas públicas importantes de sucesso para gerar ocupação e renda, especialmente para essa faixa dos pobres mais pobres, que não têm oportunidade de inserção produtiva em outras dimensões.

## GUSTAVO

Primeiro, essa não é minha área de especialização; portanto, achei que seria mais conveniente que o Graziano fizesse as considerações brilhantes que ele fez. Até me surpreende um pouco que ele tenha uma visão que me pareceu amplamente positiva, com as qualificações que ele fez, do estado atual da reforma agrária. Eu acho que, naturalmente, qualquer governo é sempre um ente político, e que não pode deixar de reagir às pressões políticas de várias naturezas; e a reforma agrária, naturalmente, resulta de pressões que estão sendo feitas na base, etc. Entretanto, Graziano, eu, decididamente, não simpatizo com uma coisa que você falou, quando disse que não deve haver nenhuma outra política que dê três coisas: casa, comida e trabalho. Mas eu digo que permanece o mesmo verbo, e eu acho deprimente essa visão de que o governo tem que dar isso, dar aquilo, dar mais aquilo. Quando é que a gente vai olhar para essas pessoas como entes produtivos e não simplesmente como recebedores de favores, de doações?

Eu acho que o espírito de uma reforma agrária e de qualquer política pública voltada para desenvolvimento tem que ser, de fato, focada na produção. Se há necessidade de ajuda para superar um obstáculo que pode ser de desqualificação humana ou de acesso a recursos, por exemplo, aí cabe ao Estado entrar. Mas a resposta tem que vir de lá. E precisamos desqualificar um pouco essa coisa de que temos aí 150 milhões de pedintes, que precisam receber mais e mais. O Estado só consegue dar o que ele tira de alguém. Se a gente aumenta a proporção dos que estão recebendo, evidentemente que começa a gerar um problema. Ou seja:

simplesmente num processo de transferência, que obviamente tem limites. O limite está na produção, está na capacidade de a produção crescer.

Então, acho que, paradoxalmente, talvez a opinião do professor Graziano sobre a reforma agrária do atual governo seja mais favorável até do que a minha, que estou no governo, mas eu não gostaria de deixar passar a oportunidade de fazer essa menção. Decididamente, me incomoda a generalização de atitudes em que se vê, cada vez mais, as pessoas como meramente recebedoras, com direitos, direitos e direitos; e, cada vez mais, perde-se de vista o fato de que o que materializa direitos é a produção. Não estou dizendo que isso seja especificamente o caso da discussão aqui, hoje, mas certamente há um viés que está no fundo de muitas discussões que se têm processado nesse e em outros fóruns: todo mundo tem direito a tudo. Ninguém produza nada, para ver em que vão ficar esses direitos.

### **MAURO**

Apesar de o debate estar muito interessante, acho que, pelo adiantado da hora, não há condição de continuarmos. Gostaria de agradecer aos expositores e agradecer também a presença de todos nesse painel. Muito obrigado.

### **MESTRE-DE-CERIMÔNIASS**

Obrigado, Dr. Mauro. Nós agradecemos aos convidados e palestrantes as contribuições que agregaram a este evento e convidamos os integrantes da mesa para tomar assento nas primeiras poltronas desse auditório. Solicitamos que todos os participantes continuem no auditório, pois vamos rapidamente adaptar a mesa para o encerramento deste Fórum.