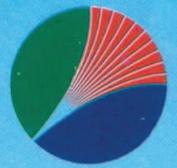


REN Revista Econômica do Nordeste

Volume 38, nº 1 • Janeiro – Março/2007 • www.bnb.gov.br/ren • ren@bnb.gov.br

ISSN 0100-4956



**Banco do
Nordeste**



REN *Revista Econômica do Nordeste*

Vol. 38 • Nº 01 • jan-mar. 2007

**Banco do
Nordeste**



O nosso negócio é o desenvolvimento

Presidente:

Roberto Smith

Diretores:

Augusto Bezerra Cavalcanti Neto

Francisco de Assis Germano Arruda

João Emílio Gazzana

Luis Ethewaldo de Albuquerque Guimarães

Pedro Rafael Lapa

Victor Samuel Cavalcante da Ponte

**Escritório Técnico de Estudos
Econômicos do Nordeste - Etene**

REVISTA ECONÔMICA DO NORDESTE

EDITOR CIENTÍFICO

José Sydrião de Alencar Júnior

Superintendente do Etene

EDITOR TÉCNICO

Jornalista Ademir Costa

Reg. 461/03/66-CE

REDAÇÃO

Ambiente de Comunicação Social

Av. Paranjana, 5.700 – Passaré

CEP.: 60.740-000 Fortaleza – Ceará – Brasil

(85) 3299.3137 - Fax: (85) 3299.3530

ren@bnb.gov.br

CONSELHO EDITORIAL

Abraham Sicsú

Universidade Federal de Pernambuco – UFPE

Adriano Dias

Fundação Joaquim Nabuco – Fundaj

José Sydrião de Alencar Júnior

Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste – ETENE

Ana Maria de Carvalho Fontenele

Universidade Federal do Ceará – UFC

Antônio Henrique Pinheiro

Universidade Federal da Bahia – UFBA

Assuéro Ferreira

Universidade Federal do Ceará – UFC

Ladislau Dowbor

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP

Liana Carleial

Universidade Federal do Paraná – UFPR

Luis Ablas

Universidade de São Paulo – USP

Mauro Borges Lemos

Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional – Cedeplar

Otamar de Carvalho

Consultor Independente

Paul Singer

Universidade de São Paulo – USP

Tarcísio Patrício de Araújo

Universidade Federal de Pernambuco – UFPE

Sérgio Luiz de Oliveira Vilela

Embrapa Meio Norte

Tânia Bacelar

Universidade Federal de Pernambuco – UFPE

COMISSÃO EDITORIAL

José Sydrião de Alencar Júnior (Coordenador), Biágio de Oliveira Mendes Júnior, Maria Odete Alves, Airton Saboya Valente Júnior e José Maria Marques de Carvalho, Técnicos do ETENE e Ademir da Silva Costa (Ambiente de Comunicação Social)

ASSINATURAS

Para fazer sua assinatura e pedir informações, o interessado entra em contato com o Cliente Consulta.

Ligação gratuita: 0800 78.3030.

Preço da assinatura anual:

Brasil, R\$ 40,00 Exterior: US\$ 100,00

Número avulso ou atrasado: R\$ 10,00

Número Especial: R\$ 20,00

EQUIPE DE APOIO

Revisão Vernacular: Antônio Maltos Moreira

Normalização Bibliográfica: Paula Pinheiro da Nóbrega e Rodrigo Leite Rebouças

Revisão de Inglês: Flávia de Deus Martins

Atendimento: Margarida Lima, Patrício de Moura e Sueli Teixeira Ribeiro

Diagramação: Beto Monteiro

RESPONSABILIDADE E REPRODUÇÃO

Os artigos publicados na Revista Econômica do Nordeste são de inteira responsabilidade de seus autores. Os conceitos neles emitidos não representam, necessariamente, pontos de vista do Banco do Nordeste do Brasil S.A. Permite-se a reprodução parcial ou total dos artigos da REN, desde que seja mencionada a fonte.

INDEXAÇÃO

A Revista Econômica do Nordeste é indexada por:

Dare Databank

UNESCO – Paris – FRANCE

Public Affairs Information Service, Inc. (PAIS)
New York – U.S.A.

Clase – Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades
Coyoacan – MÉXICO

Depósito Legal junto a Biblioteca Nacional conforme a Lei nº 10.994 de 14/12/2004

Revista econômica do nordeste. V.1— jul. 1969-
Fortaleza, Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste do Banco do
Nordeste do Brasil.

v. ilus. Trimestral

Título varia: jul. 1969—jan—1973, Revista Econômica.

Mudança de numeração: v.1-5, n. 1-22; v.6-20, n.1-4 1975-90; v.20, n.1-2; v.21,
n.3/4; v.22, n.1/4; v.23, n.1/4, v.24, n.1/4

1. Economia — Brasil — Nordeste — Periódico. 2. Desenvolvimento regional —
Periódicos. I Banco do Nordeste do Brasil. Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste.

CDU 33(812/814)(05)

338.92(1—3)(05)

SUMÁRIO

AO LEITOR

Comércio Exterior, Pronaf, Agronegócio, Globalização e Política de Incentivos são Alguns dos Temas Colocados em Debate 5

DOCUMENTOS TÉCNICO-CIENTÍFICOS

45 ANOS DE COMÉRCIO EXTERIOR NO NORDESTE DO BRASIL: 1960-2004 Olimpio J. de Arroxelas Galvão	7
<i>AGRONEGÓCIO E REORGANIZAÇÃO DAS RELAÇÕES DE TRABALHO AGRÍCOLA NO BAIXO JAGUARIBE (CE)</i> Denise Elias, Alexandra Muniz e Juscelino Bezerra	32
<i>ANÁLISE DAS LIBERAÇÕES RECENTES DE RECURSOS DO PRONAF: UMA MUDANÇA NA LÓGICA DE DISTRIBUIÇÃO?</i> Vanessa Petrelli Corrêa e Fernanda Faria Silva	48
<i>ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS PERANTE OS DESAFIOS DA GLOBALIZAÇÃO: UMA INCURSÃO NA PROBLEMÁTICA</i> Hoyêdo Nunes Lins	67
<i>INTERIORIZAÇÃO E REESTRUTURAÇÃO DA INDÚSTRIA DO CEARÁ NO FINAL DO SÉCULO XX</i> Francisco de Assis Soares, Sandra Maria dos Santos, José Nelson Barbosa Tenório e Shirley Nascimento Fragoso	86
<i>O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E A CONTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS NATURAIS PARA O CRESCIMENTO ECONÔMICO</i> Lívio Luiz Soares de Oliveira e Sabino da Silva Porto Júnior	103
<i>DESCENTRALIZAÇÃO OU REGIONALIZAÇÃO? UMA AVALIAÇÃO DE PERFORMANCE DO SETOR DE SANEAMENTO</i> Ricardo Coelho de Faria, Tito Belchior S. Moreira, Josiane Ferreira Nunes e Lucijane Monteiro de Abreu	120
<i>O INTERCÂMBIO COMERCIAL NORDESTE-MERCOSUL: A QUESTÃO DAS VANTAGENS COMPARATIVAS</i> Álvaro Barrantes Hidalgo e Paulo Ricardo Feistel	130
<i>POLÍTICAS DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL: O CASO RECENTE DO PRONAF</i> Lauro Mattei	143

DA REDAÇÃO

ENDEREÇOS DOS AUTORES	159
NORMAS PARA APRESENTAÇÃO DE ORIGINALS	160

Comércio Exterior, Pronaf, Agronegócio, Globalização e Política de Incentivos são Alguns dos Temas Colocados em Debate

Nesse número a Revista Econômica do Nordeste (REN) contribui para o debate sobre as questões de desenvolvimento da Região Nordeste, através dos seguintes artigos:

45 Anos de Comércio Exterior no Nordeste do Brasil: 1960-2004, de Olímpio J. de Arroxelas Galvão, faz uma análise comparativa entre a evolução do comércio da região Nordeste com a do Brasil e com a das outras macrorregiões do país, apresentando proposições de políticas para a melhoria da performance do comércio exterior nordestino.

No artigo Agronegócio e Reorganização das Relações de Trabalho Agrícola no Baixo Jaguaribe (CE), Denise Elias, Alexsandra Muniz e Juscelino Bezerra constata uma importante difusão das relações de trabalho tipicamente capitalistas na região, com a formação de um mercado de trabalho agrícola formal, a conseqüente proletarização do trabalhador agrícola e um acirramento da divisão social do trabalho.

Vanessa Petrelli Corrêa e Fernanda Faria Silva, no artigo Análise das Liberações Recentes de Recursos do Pronaf: uma mudança na lógica de distribuição?, concluem que algumas linhas de ação do Pronaf têm privilegiado regiões geográficas economicamente mais favorecidas e produtores mais integrados economicamente, enquanto outras têm apresentado maior potencial de atingir os agricultores familiares com menores rendas e inseridos em regiões e municípios mais carentes.

Em Arranjos Produtivos Locais perante os Desafios da Globalização: uma incursão na problemática, Hoyêdo Nunes Lins analisa uma área de produção de artigos de vestuário centrada em Criciúma, Santa Catarina, examinando como a estrutura local foi afetada pelas novas condições de concorrência e como reagiu a estas, bem como propõe algumas idéias para a promoção do ambiente socioprodutivo das firmas.

Os impactos das políticas de incentivo à industrialização adotadas pelo governo estadual na estrutura industrial do Estado em termos de reestruturação produtiva setorial e distribuição espacial, na década de 1990, são analisados no artigo Interiorização e Reestruturação da Indústria do Ceará no Final do Século XX, por Francisco de Assis Soares, Sandra Maria dos Santos, José Nelson Barbosa Tenório e Shirley Nascimento Fragoso.

No artigo O Desenvolvimento Sustentável e a Contribuição dos Recursos Naturais para o Crescimento Econômico, Lívio Luiz Soares de Oliveira e Sabino da Silva Porto Júnior encontram evidências de que, em alguma medida, a ampliação da fronteira agrícola nordestina, no período analisado, contribuiu para o crescimento da renda *per capita* das unidades geográficas analisadas e não constataram um padrão de “explosão e quebra” do processo de crescimento econômico associado à expansão da área agrícola total e a área agrícola utilizada da Região Nordeste, contrariando o previsto pelo “Mal Holandês”.

Em Descentralização ou Regionalização? Uma avaliação de performance do setor de saneamento, Ricardo Coelho de Faria, Tito Belchior S. Moreira, Josiane Ferreira Nunes e Lucijane Monteiro de Abreu utilizam quatro indicadores: produtividade do capital, produtividade do trabalho, performance financeira e de qualidade para avaliar o desempenho das empresas de saneamento brasileiras nos níveis regional, microrregional e local nos anos de 1998, 1999 e 2001.

O Intercâmbio Comercial Nordeste-Mercosul: a questão das vantagens comparativas, de Álvaro Barrantes Hidalgo e Paulo Ricardo Feistel, analisa a evolução do padrão de especialização da região Nordeste, durante o período 1990/2004, a fim de verificar se o comércio internacional, em particular o comércio com o Mercosul, está permitindo ou não o aproveitamento das vantagens comparativas da região e conclui que a região apresenta acentuado crescimento de exportações intensivas em capital e pouca participação de produtos intensivos em trabalho, contrariando a sua vantagem natural.

No artigo Políticas de Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura Familiar no Brasil: o caso recente do Pronaf, Lauro Mattei faz uma análise de desempenho do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) no Brasil e conclui que o programa está fortemente concentrado na região Sul do país e que há uma concentração dos recursos nos grupos de beneficiários C e D, que são considerados os agricultores mais bem posicionados no sistema agropecuário familiar brasileiro.

Bom proveito a todos!

45 Anos de Comércio Exterior no Nordeste do Brasil: 1960-2004

Olímpio J. de Arroxelas Galvão

- Ph.D em Economia pela Universidade de Londres
- Mestre em Economia pela Universidade de Yale
- Professor aposentado da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)
- Pesquisador bolsista nível I do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq)
- Professor titular em regime de tempo integral da Faculdade Boa Viagem, no Recife, Pernambuco

Resumo

O trabalho objetiva analisar a evolução do comércio exterior da região Nordeste do Brasil na perspectiva das últimas quatro décadas e meia, com início em 1960 e término no ano de 2004. Faz uma comparação da evolução do comércio da região Nordeste com a do Brasil e com a das outras macrorregiões do país, ressaltando tanto o desempenho das exportações quanto das importações. Analisa as razões do processo de introversão sofrido pela região Nordeste, algumas mudanças resultantes da abertura comercial, a composição das exportações segundo seus principais produtos e o balanço comercial da região nos últimos 45 anos. Finaliza apresentando uma série de proposições de políticas para a melhoria da *performance* do comércio exterior nordestino.

Palavras-chave:

Comércio Exterior do Nordeste; Comércio; Introversão Econômica do Nordeste; Composição do Comércio; Desempenho do Comércio Exterior do Nordeste.

1 – INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, o crescimento do comércio exterior tem sido apontado como uma das explicações principais da evolução econômica, social e política de um grande número de países. Uma vasta literatura, produzida seja por pesquisadores de organizações internacionais, a exemplo do Banco Mundial, do Fundo Monetário Internacional (FMI), da Organização Mundial do Comércio (OMC), e da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal/Organização das Nações Unidas – ONU), seja por acadêmicos de todo o mundo, vem comprovando, empiricamente, que os países com uma crescente inserção de suas economias nas correntes do comércio internacional (tanto no que diz respeito a exportações quanto a importações) são aqueles que mais cresceram nas últimas três décadas e que deverão continuar crescendo a taxas mais elevadas nas próximas décadas do novo milênio¹.

São inúmeros os argumentos em favor da ampliação do comércio internacional e, em anos mais recentes, da liberalização comercial praticada por várias economias nacionais. A ampliação do comércio e da liberalização produz uma melhor alocação dos recursos domésticos, corrigindo antigas distorções geradas por muitos anos de práticas protecionistas, propiciando amplos benefícios para a sociedade, decorrentes da maior oferta e diversidade de produtos aos consumidores; promove ganhos de eficiência técnica no sistema produtivo, por elevar a produtividade das firmas e indústrias, em razão da sua maior exposição à concorrência internacional; conduz a esforços de especialização na esfera produtiva, propiciando uma melhor divisão do trabalho, a geração de economias de escala e a introdução de inovações tecnológicas e de novos e mais eficientes processos de gestão; e produz uma seqüência de efeitos dinâmicos, associados à desobstrução de canais que levam a fluxos modernizantes de idéias, experiências e inovações em vários segmentos no campo social, produtivo e institucional.

Por outro lado, uma também expressiva literatura vem mostrando que, se a expansão do comércio exterior

de um país tende a provocar um círculo virtuoso de desenvolvimento e elevação do bem-estar, a insuficiência de crescimento do comércio, tanto das exportações quanto das importações, pode conduzir a severas restrições ao crescimento dessas economias. (THIRWALL, 1979, 1997; THIRWALL; HUSSAIN, 1982). Nas últimas décadas, a extraordinária expansão do comércio internacional gerou uma dependência crescente de todas as economias do mundo em relação a importações de insumos, máquinas e equipamentos, bens finais de consumo e tecnologia, obrigando essas economias a buscar uma ampliação cada vez maior de suas receitas em moeda estrangeira para financiar a sua aquisição nos mercados externos. E por mais disponíveis que sejam os capitais financeiros de outros países para empréstimos e investimentos, são ainda as exportações a fonte mais crucial para o financiamento das importações contidas nos outros componentes da demanda agregada doméstica: o consumo, o investimento e as despesas governamentais.

Não é por outra razão que a experiência internacional demonstra que o desempenho econômico de um país está fortemente relacionado com o desempenho do seu setor externo. Isto permite inferir que, quando um país não é capaz de gerar receitas cambiais suficientes para financiar as suas necessidades de importações, esse país se defronta com uma severa restrição para crescer, ficando impedido de utilizar plenamente os seus recursos produtivos domésticos, por mais abundantes que estes sejam.

Nesta perspectiva, é importante reconhecer também que, em muitos aspectos semelhantes ao que acontece com a economia de um país, a economia de uma região pode sofrer, de igual forma, severos problemas de constrangimento externo para crescer. Tanto quanto um país, quando uma região apresenta um grande déficit nas suas transações correntes (seja com o exterior da nação, seja com o resto do país) e este déficit não pode ser totalmente financiado por transferências de recursos (do resto do país ou do resto do mundo), a economia da região será obrigada a reduzir o crescimento de sua demanda agregada e, assim, sua capacidade de crescimento. Ou seja, quando uma região não é capaz de gerar um volume de renda suficiente para financiar as suas necessidades de importações (não importando se domésticas ou externas), esta região também passa a se defrontar com uma séria restrição para crescer, por não poder financiar, em nível adequado, o volume de importações de insumos, bens de capital,

¹ É muito grande o número de autores que, especialmente após os anos de 1970, vêm pesquisando as relações entre crescimento econômico, expansão do comércio exterior e abertura comercial. Os pioneiros são Balassa (1967, 1971, 1980) e Krueger (1978, 1984). Magee (1994) apresenta uma boa resenha das principais contribuições dos anos 1980 e 1990. Mais recentemente, ver os relatórios anuais do Banco Mundial, da OMC e do FMI, todos datados do ano de 2005.

tecnologia e outros requerimentos indispensáveis às suas necessidades de crescimento.

Como o crescimento da economia de um país ou de uma região se expressa através da expansão da sua produção e da sua renda, e como tal crescimento implica necessariamente um aumento da demanda por importações, a expansão da oferta (ou seja, da produção de bens tangíveis e de muitos intangíveis) será contida ou restringida pela incapacidade de o país ou de a região expandir a sua demanda, já que as importações constituem um componente importante dessa demanda.

Países ou regiões que revelam uma histórica incapacidade de expandir as suas exportações e, ao mesmo tempo, apresentam uma elevada propensão a importar (ou seja, as importações registram uma alta sensibilidade aos aumentos da renda nacional ou regional) estão condenados a se endividar fortemente ou a ingressar num círculo vicioso de baixo crescimento e recorrentes crises de balanço de pagamentos.

No caso específico de uma região, o constrangimento externo pode ainda ser maior do que acontece com um país, porque a economia de uma região é mais aberta, daí tornando-se o seu crescimento muito mais dependente de seu comércio externo total (internacional e inter-regional).

Se, por exemplo, a economia de uma região tem um déficit nas suas relações comerciais com o resto do país, este déficit pode ser financiado por um superávit com o exterior e vice-versa. Ou este déficit pode ser financiado por operações interbancárias entre regiões e, mais comumente, através de transferências do governo central para as regiões deficitárias. Se uma região, porém, apresenta um duplo déficit – com o exterior do país e com as outras regiões – a posição da região deficitária torna-se mais delicada, pois mais recursos de transferências (sejam internacionais ou nacionais) serão necessários para manter o ritmo de crescimento da economia da região, já que a diferença entre dispêndios totais e receitas totais com bens e serviços, tanto entre países quanto entre regiões, tem de ser financiada de alguma forma.

Como é sabido, e assim como sucede com a economia brasileira, as transações na esfera de bens intangíveis (o correspondente à conta de rendas e serviços), apresentam uma posição claramente deficitária para a região Nor-

deste e para cada uma de suas unidades federadas. Por outro lado, sabe-se também que a economia da região Nordeste manteve, historicamente, uma relação de assimetria nas relações comerciais com o seu exterior, registrando, porém, superávits no comércio internacional e déficits no inter-regional. (GTDN, 1967; GALVÃO, 1999). Como esses últimos, nas décadas mais recentes, eram superiores aos obtidos com as exportações para fora do país, foi sempre necessária a transferência líquida de recursos do governo central para a região, que ocorria através das políticas de desenvolvimento regional, seja diretamente, por via de gastos públicos, seja indiretamente, através dos mecanismos de incentivos fiscais e financeiros às atividades produtivas regionais.

A partir da década de 1990, todavia, as relações comerciais do Nordeste com o seu exterior começaram a revelar uma mudança estrutural. Se ocorreu, na primeira metade dessa década, uma forte inflexão do saldo do balanço comercial da região, iniciada por uma tendência declinante desses saldos, na segunda metade dos anos 1990, desaparecem os superávits comerciais da região Nordeste com o exterior do país – passando a região a apresentar uma situação que há muitas décadas não conhecia, ou seja, uma posição deficitária no seu comércio com o exterior do país, eliminando-se, desta forma, uma fonte de financiamento de parte do déficit regional nas suas transações correntes. O resultado inevitável dessa mudança estrutural será, obviamente, o de exigir um aumento na necessidade de transferências públicas de recursos para a região (ou um grande, porém menos provável, aumento na entrada de recursos originados do exterior do país ou de instituições bancárias de outras regiões).

O quadro de relativa estagnação da economia nacional, o contexto de estritas políticas de estabilização para contenção inflacionária que ainda prevalece no país desde o início dos anos 1990 e a necessidade da geração de crescentes superávits primários em nível nacional – aliados a uma substancial redução da prioridade com respeito ao problema regional em anos recentes – não são propícios, como se sabe, a aumentos na disponibilidade de recursos para transferências inter-regionais. Nessa perspectiva, caso não seja revertida a tendência acima mencionada, não são favoráveis os prognósticos para o Nordeste no que se refere aos recursos que a região estaria a necessitar para enfren-

tar o problema de assimetria nas suas transações correntes. E isso traz, mais que nunca, a questão do constrangimento externo de seu crescimento.

Este aparentemente simples, mas verdadeiro retrato da realidade regional, traz como mensagem clara que somente um forte e crescente influxo de capitais externos (internacionais e do resto do país), associado a uma vigorosa expansão de suas exportações, seria capaz de possibilitar a obtenção das elevadas taxas de crescimento que se esperam para a região. Todavia, a mesma mensagem também é clara em mostrar que, no longo prazo, a variável crítica para o desenvolvimento sustentável da economia da região (ou seja, o seu desenvolvimento no longo prazo) é a expansão das exportações, associada também ao incremento da produção regional de bens substitutos de importações, para que possa ser reduzida, em prazo razoável, a sua dependência de volumosas e talvez incertas transferências de recursos de fora da região.

É com base nesses cenários que será investigada a questão do comércio na região, para após, então, serem extraídos os elementos básicos para a formulação de novas estratégias e de novas políticas de comércio para o Nordeste.

Este trabalho se desenvolve, na seção que segue, com algumas breves reflexões sobre o desempenho do comércio exterior brasileiro, objetivando-se mostrar algumas razões que explicam o mau desempenho exportador, tanto do país como um todo quanto da região Nordeste, nas últimas quatro décadas e meia. A seção 3 apresenta uma análise detalhada do comércio exterior do Nordeste, destacando a evolução dos fluxos do comércio da região com o exterior do país nos últimos 45 anos, ou seja, no período 1960 a 2004, e comparando-se o desempenho regional com a evolução do país como um todo e com cada uma de suas macrorregiões. Uma seção final analisa as perspectivas do comércio exterior do Nordeste para as próximas décadas e apresenta um conjunto de sugestões de políticas e estratégias para o desenvolvimento futuro do comércio exterior da região.

2 – O MAU DESEMPENHO EXPORTADOR BRASILEIRO NAS ÚLTIMAS DÉCADAS

Como atestam as informações sobre as relações de comércio do Brasil com o seu exterior, o país, e a região Nordeste ainda mais, registram nos dias atuais reduzido coeficiente de abertura de suas economias ao exterior. O

grau de abertura da economia nacional e regional, todavia, era, até a primeira metade do século passado, muito mais elevado. A relativamente drástica introversão que ocorreu na economia do país – que chegou a alcançar uma relação exportações/Produto Interno Bruto (PIB) próxima dos 25%, por volta dos anos 1930, em contraste com pouco mais de 10% no início do novo milênio – resultou de fatores históricos bem conhecidos, cujos traços mais marcantes serão brevemente assinalados a seguir, com o objetivo de contextualizar a presente situação do setor externo brasileiro e nordestino como largamente determinada pelos acontecimentos do passado.

Como é sabido, entre as décadas de 1930 e 1950, tornou-se generalizada em quase todos os países subdesenvolvidos a utilização de políticas comerciais protecionistas. O resultado foi promover o que veio a ser chamado de industrialização por substituição de importações. Essas políticas significavam o abandono dos princípios do livre-comércio e das vantagens comparativas para o mercado doméstico, por se basearem na adoção de estratégias de crescimento que viabilizavam a expansão da produção de bens, a maioria dos quais não poderia ser produzida no contexto de uma economia aberta ao exterior.

Vale ressaltar, porém, que, embora a industrialização fosse – como continua sendo – uma aspiração de todos os países não-desenvolvidos, a origem das políticas de desenvolvimento industrial por via de substituição de importações deve ser buscada, em grande parte, na falta de opções desses países para a adoção de estratégias plenamente centradas na exploração de suas vantagens comparativas.

Um breve exame da evolução das políticas de comércio exterior das nações desenvolvidas revela que, a partir da década de 1930, e sobretudo após a Segunda Grande Guerra, os países industrializados (e de modo especial os europeus) passaram a adotar políticas internas de modernização de sua agricultura voltadas para a obtenção de auto-suficiência alimentar, levando-os a se tornarem não somente grandes exportadores de bens manufaturados, mas também de bens primários. Vale lembrar, nesse contexto, que os Estados Unidos e os países da atual União Européia são há muito tempo o primeiro e o segundo maiores exportadores mundiais de bens agrícolas, em larga medida, graças aos volumosos subsídios que os governos concedem aos seus agricultores.

Além do mais, os países industrializados, mesmo quando defendiam o livre comércio, sempre praticaram políticas seletivas contra importações de produtos agroindustriais e de bens manufaturados, afetando especialmente as exportações intensivas de mão-de-obra ou de recursos naturais dos países não-desenvolvidos. Além dos diversos regimes de quotas e dos esquemas de restrições “voluntárias” de exportações, uma especial menção merece ser feita aos mecanismos denominados de *tariff escalation*, ou de tarifas moduladas, que consistiam na imposição de impostos graduados sobre importações em função do estágio de processamento dos bens. Por esses mecanismos, os bens exportados em forma bruta (alimentos, minérios, fibras) ou com pouca elaboração industrial sofriam baixa tarifação, mas as tarifas se elevavam à medida que tais bens recebiam algum processamento, de tal sorte que, quanto mais valor era agregado ao produto primário, mais elevados os impostos sobre suas importações. Para dar um exemplo, fios de algodão pagavam baixas tarifas, tecidos tarifas maiores e confecções eram tributadas com alíquotas muito elevadas.

O efeito dessas práticas era, obviamente, manter os países subdesenvolvidos especializados na produção e na exportação de produtos primários não-beneficiados (cujos mercados eram, entretanto, fortemente protegidos no Primeiro Mundo) e, conseqüentemente, inibir as iniciativas de industrialização julgadas tão importantes por essas nações, não somente para livrá-las da dependência da produção de uns poucos bens primários e de promover um processo de diversificação de suas pautas de exportação, mas também como um importante instrumento de geração de emprego e renda e, principalmente, de divisas para financiar o desenvolvimento dessas economias.

O gradativo processo de abertura das principais economias mundiais, que ocorreu após sucessivas rodadas de negociações multilaterais de comércio sob o abrigo do General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), a partir de 1947, reduziu significativamente os níveis médios de proteção dessas economias, mas permaneceram, ao longo das décadas seguintes, e mesmo após a constituição da OMC, no ano de 1995, muitos dos mecanismos de protecionismo seletivo praticados pelos países desenvolvidos, tanto sobre produtos industrializados intensivos em mão-de-obra quanto sobre bens agrícolas e agroindustriais de interesse dos países em desenvolvimento – dificultando severamente o acesso dos produtos dessas nações aos mercados dos países industrializados.

Vale aqui assinalar que muitos analistas dos próprios países industrializados indagavam o porquê de tanta atividade protecionista nesses países. Na verdade, por volta do início da segunda metade da década de 1970, a produção industrial das nações menos desenvolvidas representava apenas cerca de 9% de toda a produção mundial e menos de 10% de todas as exportações manufatureiras do globo e essas exportações não atingiam sequer 1% do consumo total de manufaturados dos países industrializados (HANSEN, 1981). Além do mais, mesmo levando-se em conta que as exportações de manufaturados das nações menos desenvolvidas se concentravam em poucos itens, os principais produtos exportados ainda representavam, por volta do final da década acima mencionada, um reduzido percentual do consumo total nos países industrializados.

Considerando-se o produto mais importante da pauta das exportações do Terceiro Mundo – os artigos da indústria têxtil e de confecções –, os países em desenvolvimento forneciam menos de 8% do consumo total de confecções nos Estados Unidos ao final da década de 1970 e, somando-se confecções e produtos têxteis, esse percentual era ainda menor – da ordem de 4% para os Estados Unidos, de 8% para a Alemanha e de 2% para a França (HANSEN, 1981).

A resposta a essas indagações reside no fato de que a liberalização comercial que ocorreu ao longo das rodadas do GATT, durante as décadas de 1950 a 1970, havia afetado particularmente as indústrias manufatureiras tradicionais dos países industrializados, cujas vantagens comparativas vinham experimentando sustentado declínio. Como essas indústrias (têxteis, calçados, siderúrgicas, químicas, eletrônicas e agroindústrias, especialmente) haviam dado margem à formação de poderosas associações sindicalizadas, com grande capacidade de influência junto aos poderes legislativos e executivos de seus países, o resultado foi que o aumento da concorrência estrangeira de produtos mais baratos – que representava uma ameaça potencial ao emprego e ao nível da atividade produtiva nessas indústrias – provocou uma pressão crescente na direção de uma onda setorializada de fortes medidas protecionistas (AMACHER; TOLLISON; WILLETT, 1981).

Raul Prebisch – o conhecido economista argentino e mentor do pensamento da Cepal – argumentava que

os países industrializados nunca praticaram uma política comercial verdadeiramente liberal com relação aos bens com os quais a periferia poderia competir nos mercados do Primeiro Mundo – ou seja, bens agrícolas e produtos manufaturados intensivos em mão-de-obra. Por essa razão, o próprio Prebisch e seus contemporâneos justificavam as políticas passadas de introversão do crescimento de muitas nações subdesenvolvidas e, particularmente, as da América Latina, como o resultado das dificuldades com que esses países se defrontavam ao exportar tanto seus bens agrícolas quanto seus produtos industrializados, mesmo que estes últimos seguissem estritamente as linhas reconhecidamente consistentes com as suas vantagens comparativas².

O Brasil é reconhecidamente o país, entre os não-desenvolvidos, que mais teria avançado no seu processo de industrialização dentro das linhas da substituição de importações. Se esse processo é hoje criticado por ter levado a economia nacional a sérios impasses a partir da década de 1960, o que interessa para efeito das considerações que se seguirão é que a introversão da economia foi acompanhada por políticas de comércio exterior que não colocavam a expansão e a diversificação das exportações como uma prioridade nacional.

Há países, entre os quais quase todos os desenvolvidos e alguns entre os em desenvolvimento (especialmente os chamados Tigres Asiáticos), que utilizaram, principalmente no pós-guerra, sofisticadas políticas de comércio exterior, tanto no que diz respeito a exportações quanto a importações. A partir das décadas de 1960 e 1970, novos países (como a Tailândia, a Malásia, a Indonésia, as Filipinas, entre outros, e, mais recentemente, a China e a Índia) que ingressaram nos cenários mundiais como nações exportadoras, também passaram a adotar ousados e sofisticados instrumentos de política comercial.

O Brasil, até a abertura de sua economia iniciada na década de 1990, sempre praticou um tipo de política de comércio exterior com baixíssimo grau de sofisticação. O uso de tarifas alfandegárias elevadas e a aplicação da Lei dos Similares (que simplesmente consistia num *index* de alguns milhares de itens com importações proibidas,

caso houvesse alguma produção similar no país) eram, até recentemente, os quase únicos instrumentos importantes com relação a importações. No que se refere a exportações, à exceção de um breve período na segunda metade da década de 1960 e início da de 1970, sempre prevaleceu, nas ações governamentais, um claro viés anti-exportador, manifestado pelo negligenciamento da infra-estrutura dos transportes, pela excessiva burocracia e por políticas cambiais que mais desestimulavam que incentivavam as exportações. O país quase que se contentava com o seu papel de exportador de *commodities* e de algumas manufaturas de fácil penetração nos mercados internacionais. Em suma, a política de comércio exterior que o Brasil praticou, nas últimas décadas, voltou-se quase que exclusivamente para a consolidação de seu “modelo” de industrialização por via de substituição de importações e, portanto, para a defesa da produção dirigida aos seus mercados internos.

O resultado dessa postura brasileira em relação ao comércio exterior foi óbvio: enquanto o comércio mundial se expandia a taxas elevadas, a partir da segunda metade do século passado, e muitos países incrementavam a sua inserção nas correntes do comércio internacional, a participação das exportações do Brasil no total mundial declinava firmemente, caindo de quase 3% para pouco mais de 1% nos dias atuais.

A seção seguinte analisa a evolução do comércio exterior do Nordeste, fazendo-se um confronto entre o crescimento das exportações e importações da região com as do país e as de outras regiões brasileiras. Nesta seção, o exame de uma série de características conjunturais e estruturais relevantes sobre a economia desta região é acompanhado por um conjunto de considerações que objetivam explicar muitos dos atuais cenários de dificuldades por que passou e continua passando a economia da região para enfrentar os desafios de uma nova ordem internacional que vem impondo a todos os países e às suas regiões esforços crescentes para uma maior inserção de suas economias nas correntes do comércio exterior.

3 – EVOLUÇÃO DO COMÉRCIO EXTERIOR DO NORDESTE NOS ÚLTIMOS 45 ANOS: UMA COMPARAÇÃO COM O BRASIL E OUTRAS MACRORREGIÕES

Examinado na perspectiva dos últimos 45 anos, o desempenho das exportações brasileiras foi bastante

² Além dos três estudos clássicos de Prebisch (1950, 1959, 1964), um dos seus últimos trabalhos, 1984, constitui um bom resumo de suas idéias antigas sobre os problemas do desenvolvimento nas nações periféricas a partir da década de 1930.

mediocre: 10,4% ao ano, no período 1960 a 2004, em dólares norte-americanos correntes. Descontada a grande inflação que sofreu a moeda americana no período, conclui-se que foi insignificante ou quase nenhum, o crescimento dessas exportações (Tabela 1).

Visto o crescimento das exportações pelas macrorregiões do país, a mesma tabela mostra que foi a região Nordeste a que registrou, de todas as regiões, o pior desempenho: 7,89% ao ano, no período acima referido (também em dólares correntes).

O mau desempenho nordestino é ainda melhor percebido quando se desdobra o crescimento das exportações dos últimos 45 anos por décadas e por quinquênios. As Tabelas 1 e 2 revelam que foram as últimas duas décadas (a de 1980 e a de 1990) aquelas em que foi pior a *performance* da região – uma *performance* sempre bastante medíocre, com crescimento real negativo (considerada a inflação do dólar norte-americano) em cada quinquênio dos vinte anos das duas décadas examinadas: 2,85% ao ano, entre 1980 e 1984, 3,46%, entre 1985 e 1989, tão-somente 2,94% no quinquênio seguinte e 3,7% no último quinquênio da década de 1990. Até os primei-

ros anos do novo milênio, o desempenho exportador do Nordeste foi tão pouco expressivo a ponto de ter a região exportado, em todos os anos do período 1996-2001, um valor em dólares correntes menor do que em 1995 (no ano de 2001, o melhor desses 5 anos, as exportações regionais alcançaram US\$ 4,18 bilhões, em confronto com US\$ 4,24 bilhões do ano de 1995).

Vale observar que, tal como sucedeu com todo o país, inicia-se, a partir de 2002, uma extraordinária recuperação das exportações nordestinas. Como resultado da necessidade de o país reverter a posição deficitária no seu balanço de comércio e também em decorrência de uma conjuntura mundial extremamente favorável – tanto em termos de uma aceleração do crescimento dos fluxos do comércio internacional quanto da expressiva elevação dos preços das *commodities* –, o comércio exterior da região Nordeste sofre uma forte inflexão, nos anos mais recentes de 2003 e 2004, elevando-se os valores exportados de US\$ 4,6 bilhões, no ano de 2002, para uma cifra superior aos US\$ 8 bilhões, no ano de 2004. Se essa tendência recente é sustentável (o que vale tanto para o país quanto para a região) é ainda algo imprevisível e a ser verificado nos próximos anos.

TABELA 1 – MACRORREGIÕES DO BRASIL, TAXAS GEOMÉTRICAS ANUAIS DE CRESCIMENTO DAS EXPORTAÇÕES TOTAIS, POR DECÊNIOS, 1960-2004

Períodos	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Brasil
1960/1969	4,31	-1,56	6,01	14,42	-1,35	6,97
1970/1979	17,72	16,42	22,32	20,24	34,59	21,01
1980/1989	2,89	6,80	6,31	4,32	1,98	5,41
1990/1999	1,14	4,55	4,52	6,07	9,68	4,70
2000/2004*	18,87	12,24	13,75	16,98	29,70	16,05
1960/2004**	7,89	10,08	10,27	11,68	16,67	10,36

Fonte: IBGE; MDIC/SECEX.

Obs.: * Foi considerado um período inferior a dez anos. ** Período total.

TABELA 2 – MACRORREGIÕES DO BRASIL, TAXAS GEOMÉTRICAS ANUAIS DE CRESCIMENTO DAS EXPORTAÇÕES TOTAIS, POR QUINQUÊNIOS, 1960-2004

Períodos	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Brasil
1960/1964	-0,29	-3,69	1,40	11,74	-12,03	2,55
1965/1969	8,61	-3,28	7,41	9,76	1,99	7,78
1970/1974	26,34	14,06	23,63	22,73	54,04	23,76
1975/1979	5,53	12,09	15,45	9,11	2,16	11,95
1980/1984	2,85	0,30	8,02	3,80	-11,50	6,05
1985/1989	3,46	15,27	4,23	5,54	8,72	4,77
1990/1994	2,94	2,99	5,87	10,08	14,71	6,61
1995-1999	3,69	3,75	7,39	12,75	18,71	8,34
2000/2004	18,87	12,24	13,75	16,98	29,70	16,05

Fonte: IBGE; MDIC/SECEX.

Voltando-se a apreciar todo período aqui considerado para análise, é importante observar que o processo de introversão apresentado pela economia brasileira no pós-guerra verificou-se com particular intensidade na região Nordeste. Se a economia do país foi-se fechando ao exterior ao longo do processo de industrialização substitutiva de importações, o nível de fechamento da economia nordestina progrediu com muito mais velocidade, inclusive apresentando a região comportamento singular em relação às demais macrorregiões do país.

Os Gráficos 1 e 2 apresentam a participação das macrorregiões brasileiras nas exportações totais do Brasil nas últimas quatro décadas e meia. As informações nelas contidas revelam que, enquanto o Sudeste e o Norte mantiveram praticamente constantes as suas contribuições à pauta das exportações do país, o Sul quase dobrando essa participação e o Centro-Oeste evoluindo de quase zero de participação para cerca de 5,5%, a região Nordeste apresentou padrão sistematicamente descendente na sua contribuição às exportações nacionais. Os números que sugerem a intensidade do processo de introversão que teria sofrido a economia nordestina impressionam: de uma participação nas exportações totais do Brasil de 22,6%, no ano de 1960 (alcançando um pico de 24,2% em 1963), a contribuição nordestina cai continuamente, para atingir 16%, em 1970, 11% em 1980 e 9,8% em 1990. Esta tendência persiste e se aprofunda ainda mais ao longo da década de 1990, registrando a região cifras na casa dos 7% nos anos finais dessa década, e na dos 8% nos anos mais recentes de 2003 e 2004, quando, como já assinalado, as exportações regionais se expandem a taxas muito expressivas e inclusive acima da média nacional.

As razões da velocidade do processo de introversão da economia do Nordeste (tanto com relação ao exterior quanto confrontando às outras regiões do país – como já acima assinalado) merecem um breve comentário.

O parque industrial que foi instalado no Nordeste a partir da década de 1960, por força dos incentivos fiscais e financeiros por via da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e Banco do Nordeste, obedeceu, com quase perfeição, à lógica do “modelo” nacional de industrialização substitutiva de importações. As novas indústrias da região voltavam-se não para exportação ao exterior (ou para competirem com as das outras regiões), mas, primordialmente, para

o suprimento de insumos, bens intermediários e de alguns poucos produtos finais de consumo para os mercados de outras regiões do país (e da própria região Nordeste). Assim, enquanto a economia da região crescia, o seu parque produtivo reduzia a sua dependência dos mercados externos, enquanto aumentava a sua dependência das outras economias do resto do país. Acresça-se a isso o fato de que as políticas de subsídios e incentivos fiscais e financeiros às exportações, lançadas nas décadas de 1960 e 1970, visaram principalmente à diversificação da pauta de exportações de primários não-tradicionais (soja e seus derivados, suco de laranja, minérios) e alguns poucos manufaturados, como couros, calçados e produtos siderúrgicos. Essas políticas incentivaram principalmente a base produtiva das regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste, quase que excluindo os tradicionais produtos da pauta de exportações do Nordeste, como o açúcar, o cacau, o algodão e suas oleaginosas. Dessa forma, o papel que foi conferido ao Nordeste na fase crucial da industrialização nacional foi, basicamente, continuar exportando, para o exterior, os excedentes da sua agroindústria tradicional e, para o interior do país, as matérias-primas e outros bens intermediários da sua “nova” indústria incentivada.

Há ainda outras características relevantes do comportamento das exportações nordestinas que merecem ser assinaladas. A primeira diz respeito às fortes oscilações dos valores exportados pela região. Embora predominassem na pauta das exportações nacionais durante grande parte do período aqui analisado os produtos classificados como básicos ou semimanufaturados – a maioria dos quais constituídos de *commodities*, que se defrontam com mercados muito competitivos e preços instáveis –, os produtos da pauta nordestina, muito mais que os da do país como um todo e ainda mais intensamente em comparação com os da pauta de qualquer outra das macrorregiões brasileiras, experimentaram enormes oscilações: os anos se sucediam revelando ora significativas elevações nas exportações (como os de 1969, 1974 e 1977, com crescimento acima dos 50% em cada um desses anos, sempre em decorrência da elevação dos preços de suas *commodities*), ora modestos índices de expansão, que eram acompanhados, por sua vez, de também pequenos e grandes declínios nesses valores.

Observa-se, de modo geral, muito maior instabilidade das receitas cambiais nordestinas (ver Tabela 3).

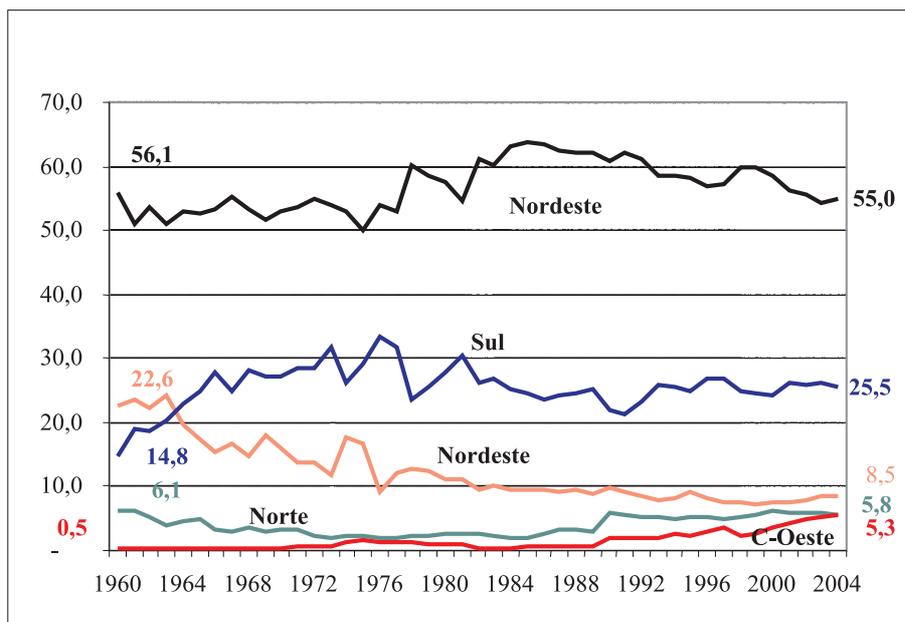


GRÁFICO 1 – MACRORREGIÕES DO BRASIL, PARTICIPAÇÃO RELATIVA NAS EXPORTAÇÕES DO BRASIL, 1960-2004, EM %

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

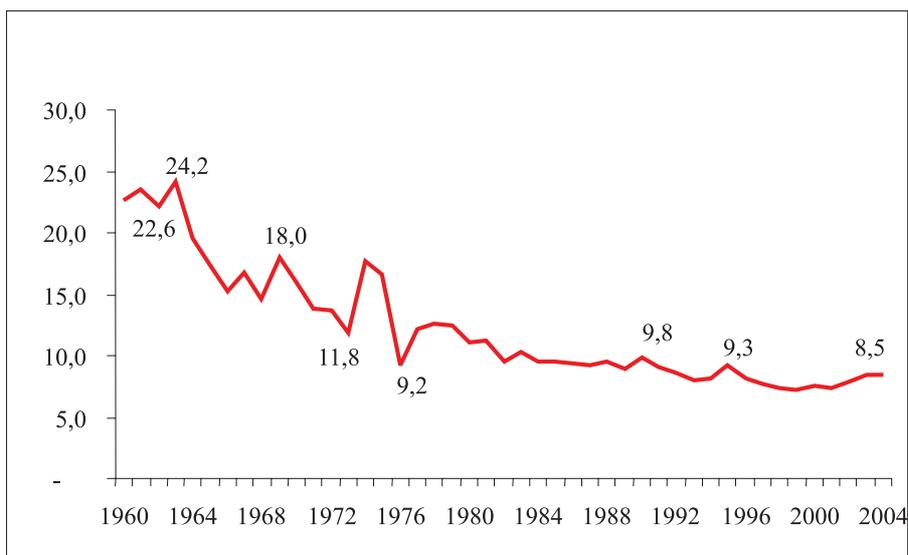


GRÁFICO 2 – REGIÃO NORDESTE, PARTICIPAÇÃO RELATIVA NAS EXPORTAÇÕES DO BRASIL, 1960-2004, EM %

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

Dos 45 anos da série aqui considerada, o Sudeste registrou apenas oito anos de declínio nas suas exportações; o Sul, 10; o Norte e o Centro-Oeste, 12; e o Nordeste, 16. Considerando-se que os valores da longa série utilizada estão expressos em dólares correntes, é legítimo inferir que o número de ocorrências de taxas negativas de crescimento das exportações, em termos reais, deva ter sido ainda maior.

Outra característica importante do comércio exportador do Nordeste decorre da constatação de que as oscilações das exportações da região não são um fenômeno de maior incidência nos anos mais remotos. Quando se observa o comportamento das exportações nacionais por macrorregiões nos 14 anos mais recentes (período 1991-2004), enquanto a região Sudeste registra uma queda (em dólares correntes) de suas receitas cambiais

em apenas um ano, o Centro-Oeste em dois e o Norte e o Sul em três, o Nordeste registra a ocorrência de declínio de seus valores exportados em cinco dos últimos 14 anos da série aqui considerada (Tabela 3).

A ausência de um padrão estável de comportamento das exportações nordestinas reflete, obviamente, a concentração da sua pauta em poucas *commodities* ou bens semimanufaturados de baixo valor agregado, que sofrem mais intensamente os efeitos da conjuntura internacional.

Um trabalho de Michael Storper, que trata da especialização regional no comércio internacional em um mundo globalizado, permite algumas comparações interessantes com o Nordeste brasileiro (STORPER, 1997).

Storper (1997) apresenta informações sobre a pauta de exportações de dois países europeus e dos Estados Unidos, desagregada pelos seus principais produtos, para o ano de 1985. Na França, a participação dos 50 principais produtos no total das exportações representava 22,5%, na Itália 27,2% e nos Estados Unidos 33,8%. No Nordeste, as informações correspondentes para o ano de 2001 revelaram uma cifra de 77% para os seus 50 principais produtos, um pouco mais de 50% para os 15 mais importantes e quase 43% para os 10 mais exportados (ver Tabela 4).

Além disso, e sem dúvida ainda mais relevante, é o confronto entre a natureza das pautas: enquanto os dois principais produtos nordestinos exportados alcançavam contribuição, cada um deles, da ordem de 10% e se constituíam de produtos de baixo valor agregado e igualmente reduzido conteúdo tecnológico (óleo combustível com participação de 10,5% e açúcar-de-cana em bruto com 9,3%), cada um dos principais itens entre os 50 exportados pelos três países do estudo de Storper (1997) registrava pequenas contribuições da ordem de, no máximo, 2 a 4%, e tais itens eram representados por exportações com demanda dinâmica e elevado conteúdo tecnológico, como aviões na França (o principal item com 2% de contribuição à sua pauta), aviões e helicópteros nos Estados Unidos (com 4,1%) e calçados finos de couro na Itália (com 4,2%). Todos os demais produtos da variada pauta das exportações dos três países mencionados apresentavam reduzida participação de 1 e menos por cento.

O problema da concentração da pauta de exportações do Nordeste torna-se mais grave quando se examinam os principais itens exportados por cada Estado da região.

A consulta aos dados desagregados desses dados (não mostrada aqui, por economia de espaço) revela que, para o ano de 2001, os três principais produtos exportados por Alagoas representaram quase 95% do total, os do Maranhão cerca de 73%, os do Piauí 62% e os de Sergipe 60%. Os demais Estados, com concentração menor de sua pauta, registravam, mesmo assim, elevada dependência de uns poucos produtos de exportação: a Paraíba apresentando uma cifra de 50% para os seus três principais produtos exportados, o Rio Grande do Norte e Pernambuco 45%, o Ceará 37% (os três principais produtos desse Estado registrando, porém, contribuição de 46% no ano anterior: o de 2000) e somente a Bahia apresentando uma pauta menos concentrada, da ordem de 32% para os seus três principais produtos.

Um novo exame da pauta de exportações do Nordeste para o ano mais recente de 2004 revela algumas significativas mudanças na composição do comércio exterior da região, mas não a ponto de promover alterações estruturais profundas (Tabela 5). Três novos produtos, não constantes da pauta dos 50 principais do ano de 2001, aparecem com destaque. Os automóveis da fábrica da Ford baiana compõem em 2004 como o produto líder da pauta de exportações nordestinas, com a expressiva cifra de quase US\$ 600 milhões, e representando 7,3% das exportações totais da região. Os dois outros são os camarões e o etanol da cana-de-açúcar, ambos com uma presença perto dos US\$ 100 milhões cada.

Além dessas “novidades” merecem também destaque três outros produtos que já eram exportados, mas cujos montantes registraram notável expansão: a soja em grãos dos cerrados nordestinos, que evoluiu de pouco mais de US\$ 90 milhões para a significativa cifra de US\$ 302 milhões; o café (a grande maioria também dos cerrados), que passou, entre 2001 e 2004, de US\$ 24 milhões para US\$ 51 milhões; e os melões frescos das áreas irrigadas (sobretudo do Rio Grande do Norte), que se expandiram de US\$ 38 milhões para US\$ 62 milhões. Para os demais casos, praticamente mantêm-se os mesmos produtos que já constavam da pauta de 2001, sem mudanças expressivas em seus valores. Além do mais,

**TABELA 3 – MACRORREGIÕES DO BRASIL, EVOLUÇÃO ANUAL DAS EXPORTAÇÕES
TOTAIS, 1960-2004, EM %**

Anos	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Brasil
1960	-	-	-	-	-	-
1961	16,30	12,21	1,07	43,20	-28,83	11,29
1962	-18,35	-27,35	-9,09	-14,73	-9,69	-13,47
1963	25,87	-11,47	10,51	25,84	58,27	15,82
1964	-17,54	14,84	5,56	13,35	-48,20	1,71
1965	-1,87	23,73	10,39	21,17	52,20	11,13
1966	-3,20	-24,64	10,75	23,20	-24,60	9,56
1967	3,88	-16,67	-1,34	-15,83	52,26	-5,00
1968	-0,11	40,07	9,95	28,79	-21,37	13,72
1969	50,50	-3,76	18,99	19,27	22,28	22,86
1970	5,04	39,33	21,77	18,28	110,35	18,52
1971	-7,61	1,10	7,08	11,73	63,26	6,02
1972	35,05	-0,25	40,51	36,60	59,19	37,43
1973	33,98	23,05	52,95	72,74	59,35	55,32
1974	92,53	55,59	25,47	5,60	109,39	28,26
1975	3,02	14,98	3,48	22,03	50,21	9,04
1976	-35,57	0,34	25,83	34,26	-11,21	16,82
1977	58,83	7,51	17,17	13,11	34,81	19,67
1978	8,31	25,86	18,50	-21,91	6,37	4,45
1979	18,09	30,33	17,42	30,38	-12,61	20,42
1980	17,64	50,90	29,73	43,75	4,59	32,06
1981	17,03	12,47	10,14	26,71	24,39	15,70
1982	-26,49	-19,42	-3,04	-25,31	-58,29	-13,39
1983	17,37	6,20	6,49	10,40	5,81	8,55
1984	13,96	5,46	29,35	15,34	-1,10	23,32
1985	-5,28	-12,44	-4,15	-7,30	44,54	-5,06
1986	-13,82	22,20	-12,93	-15,90	33,60	-12,83
1987	16,54	37,25	15,46	20,73	9,89	17,35
1988	27,93	29,90	24,16	25,99	-9,48	24,89
1989	-7,73	-6,60	-1,44	2,36	14,32	-1,20
1990	5,26	79,79	-6,25	-17,52	185,13	-4,26
1991	-5,63	-2,05	3,41	-2,31	1,89	0,93
1992	6,13	3,90	11,06	24,62	21,70	13,27
1993	-0,74	10,80	2,94	19,64	13,28	7,12
1994	16,27	2,75	12,50	10,97	41,39	12,48
1995	21,04	17,06	6,39	4,23	-11,86	7,08
1996	-9,08	-1,31	0,26	10,05	40,20	2,62
1997	2,74	7,08	10,85	11,03	29,75	10,59
1998	-6,06	0,80	1,37	-10,54	-32,31	-3,59
1999	-9,81	3,29	-6,65	-7,73	6,56	-6,32
2000	19,95	24,08	11,13	12,05	41,61	13,57
2001	3,96	-2,41	1,20	14,03	35,08	5,46
2002	11,17	6,34	3,82	3,69	15,36	4,99
2003	31,30	20,38	18,89	23,83	33,09	21,92
2004	31,58	27,05	34,02	27,92	36,46	31,94

Fonte: IBGE; MDIC/SECEX.

os 50 principais produtos exportados no ano de 2004 representaram ainda 72,4% do total regional – uma insignificante redução em relação aos 77% verificados no ano de 2001, o que, portanto, não sugere nenhuma alteração estrutural.

Uma primeira avaliação a se extrair da análise do desempenho exportador do Nordeste nesses últimos 45 anos não poderia deixar de produzir um cenário um tanto pessimista para o futuro, pelo menos no que diz respeito ao curto e médio prazos. Se é verdade que a região está abrindo novas frentes de exportação que podem apresentar grande potencial de crescimento no futuro, a história passada e recente do comércio externo do Nordeste não autoriza previsões muito otimistas. A região continuará, ainda na próxima década, dependendo quase que inteiramente de exportações de produtos intensivos em recursos naturais e de mão-de-obra pouco qualificada.

Nesse contexto, porém, duas perspectivas de certo modo animadoras podem ser visualizadas para o Nordeste. A primeira diz respeito à possibilidade de a região continuar trilhando o caminho das exportações intensivas em recursos naturais, ou seja, baseadas em suas vantagens comparativas mais evidentes, mas desenvolvendo pólos de exportação avançados com a elevação constante de conteúdo tecnológico. A exploração dos cerrados, a hortifruticultura irrigada do São Francisco (com um destaque especial para a vinivicultura) e de outros vales irrigados na região, a aqüicultura (camarões e peixes, sobretudo) a produção de gesso e derivados, são exemplos de segmentos da produção primária que podem ser crescentemente assentados em tecnologias mais intensivas em capital, resultado de pesquisas de novos métodos e processos produtivos e, portanto, de novos conhecimentos.

O desenho de um novo perfil industrial para a região pode abrir também uma outra perspectiva de desenvolvimento futuro. O Nordeste conta com quatro grandes portos de águas profundas, alguns já consolidados, outros em consolidação (Aratu, na Bahia, Suape, em Pernambuco, Pecém, no Ceará e Itaqui, no Maranhão), que funcionam acoplados a distritos industriais, que poderão constituir áreas de significativo potencial de atração de novas indústrias no futuro próximo. Como as exportações estão diretamente associadas à base produtiva de uma região, a expansão e sobretudo a diversificação de sua base produtiva poderão criar novos mercados externos,

principalmente se chegarem a bom termo as negociações em curso para a implementação dos acordos de livre comércio com a União Européia e a Área de Livre Comércio das Américas (Alca).

A outra dimensão do comércio exterior nordestino – a relativa às suas importações – destaca, com muito mais força, a natureza do processo de introversão que sofreu a economia da região nessas últimas quatro décadas. Se o Nordeste destacou-se como uma região exportadora de pouca expressão no cenário nacional, a sua importância como região importadora foi praticamente desprezível, já que o Nordeste contribuiu, do início dos anos 1960 até o final da década de 1990, com não mais do que 5 a 7% do dispêndio total brasileiro com importações do exterior.

O coeficiente de abertura da economia nordestina durante todo o período aqui analisado sempre foi extremamente reduzido, a relação Importações/Produto Interno Bruto (PIB) alcançando cifra pouco superior aos 2%, no início da década de 1960, e ligeiramente mais que 3%, no ano de 1995³.

Se a região Nordeste fosse um país, tais medidas para o seu coeficiente de abertura o colocariam como uma das economias mais fechadas de todo o mundo.

As razões para o desempenho importador nordestino nas últimas quatro décadas, de igual modo ao procedido quando do exame das exportações regionais, devem ser buscadas nas políticas do pós-guerra praticadas pelo país, ou seja, nas políticas que resultaram na introversão crescente da economia nacional.

Essas políticas, como já acima assinalado, se não propiciavam um ambiente favorável à expansão das exportações do país ao exterior, criavam ainda maiores dificuldades para as importações.

Como é da própria natureza do “modelo” de industrialização por via de substituição de importações, as políticas de comércio exterior eram extremamente rígidas com relação a importações. E, naturalmente, as importações – fossem de insumos ou de bens de capital – tendi-

³ Cálculo efetuado considerando-se os valores correntes em dólares norte-americanos das importações do Nordeste, conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em confronto com o PIB regional, também em dólares correntes, estimado pela Sudene (para informações sobre o PIB da região, BOLETIM..., 1999).

TABELA 4 – NORDESTE DO BRASIL, PRINCIPAIS PRODUTOS EXPORTADOS, 2001, VALORES EM US\$ 1.000 - FOB

	Descrição	Valor US\$ - FOB	% Total	% Acumulado
1	Fuel-oil (óleo combustível)	438.476.537	10,48	10,48
2	Açúcar de cana, em bruto	386.869.269	9,25	19,73
3	Alumínio não-ligado, em forma bruta	198.830.304	4,75	24,48
4	Ferro fundido bruto não-ligado	133.203.980	3,18	27,66
5	Pasta quím. madeira de n/conif.a soda/sulfato, semibranq.	124.505.270	2,98	30,64
6	Castanha de caju, fresca ou seca, sem casca	112.228.837	2,68	33,32
7	Bagaços e outros resíduos sólidos, da extr.do óleo de soja	110.225.722	2,63	35,95
8	Camarões congelados	106.959.041	2,56	38,51
9	Outros grãos de soja, mesmo triturados	90.787.658	2,17	40,68
10	Ligas de alumínio em forma bruta	87.731.182	2,10	42,78
11	Fios de cobre refinado	69.431.683	1,66	44,44
12	Outros calçados de couro natural	63.581.191	1,52	45,95
13	Tecido de algodão>=85%,fio color.denim,indigo,p>200g/m2	61.217.025	1,46	47,42
14	Outras gasolinas	60.968.680	1,46	48,88
15	Consumo de bordo - combustíveis e lubrif. p/embarcações	59.008.305	1,41	50,29
16	Alumina calcinada	56.997.487	1,36	51,65
17	Lagostas congeladas	55.411.416	1,32	52,97
18	Goiabas, mangas frescas	48.857.742	1,17	54,14
19	Outros.açúcares de cana	48.018.617	1,15	55,29
20	Manteiga, gordura e óleo, de cacau	47.743.560	1,14	56,43
21	Outros papéis/cartões	46.367.284	1,11	57,54
22	Etilenoglicol (etanodiol)	45.787.755	1,09	58,63
23	Pasta química de madeira, para dissolução	45.051.943	1,08	59,71
24	Ouro em barras, fios, perfis de sec. maciça, bulhão dourado	44.937.753	1,07	60,78
25	Outros, couros e peles	38.518.919	0,92	61,70
26	Melões frescos	37.953.102	0,91	62,61
27	Ceras vegetais	36.348.850	0,87	63,48
28	Camisetas t-shirts etc.de malha de algodão	34.340.831	0,82	64,30
29	Éter metil-ter-butilico (mtbe)	34.060.788	0,81	65,11
30	Outros polietilenos em formas primárias	31.546.047	0,75	65,87
31	Calçados de borracha e de plástico	31.409.806	0,75	66,62
32	Roupas de toucador/cozinha, de tecidos atalh. de algodão	30.956.941	0,74	67,36
33	Cordéis de sisal/outs. fibras "agave", p/atadeiras/enfard.	30.784.931	0,74	68,09
34	Outros tipos de algodão não-cardado nem penteado	26.755.501	0,64	68,73
35	Benzeno	25.898.935	0,62	69,35
36	Couro/pele bovina, prepar. após curtim. plena flor, c/acab.	24.899.795	0,60	69,95
37	Metiloxirano (óxido de propileno)	24.821.348	0,59	70,54
38	Café não-torrado,não descafeinado, em grão	24.198.095	0,58	71,12
39	Propeno (propileno) não-saturado	23.773.373	0,57	71,69
40	Couro/pele, inteiro/meio, de bovino, wet blue, div. c/flor	21.877.049	0,52	72,21
41	Catodos de cobre refinado/seus elementos, em forma bruta	21.168.073	0,51	72,71
42	Cinzas e resíduos contendo outros metais ou compostos	20.859.460	0,50	73,21
43	Ferrossilício contendo peso>55% de silício	20.356.774	0,49	73,70
44	Uvas frescas	19.547.293	0,47	74,17
45	Cacau em pó, sem adição de açúcar ou outros edulcorantes	19.421.212	0,46	74,63
46	Policloreto de vinila, obt. proc. suspensão, forma primária	18.138.945	0,43	75,06
47	Acrilonitrila	17.730.449	0,42	75,49
48	Tolueno	16.849.228	0,40	75,89
49	Monoisopropilamina e seus sais	16.251.661	0,39	76,28
50	Rolhas, outs. tampas e acess. p/emb. de metais comuns	15.282.624	0,37	76,64
	Total dos principais produtos	3.206.948.271	76,64	
	Total do Nordeste	4.184.171.165	100,00	

Fonte: IBGE; MDIC/SECEX.

TABELA 5 – NORDESTE DO BRASIL, PRINCIPAIS PRODUTOS EXPORTADOS, 2004, VALORES EM US\$ 1.000 - FOB

	Descrição	Valor US\$ - FOB	% Total	% Acumulado
1	automóveis c/motor explosão	583.953.594	7,27	7,27
2	<i>fuel-oil</i> - óleo combustível	421.820.436	5,25	12,52
3	açúcar de cana, em bruto	348.409.461	4,34	16,85
4	ferro fundido bruto não-ligado	330.724.176	4,12	20,97
5	outros grãos de soja, mesmo triturados	301.524.965	3,75	24,72
6	óleos brutos de petróleo	284.242.327	3,54	28,25
7	minérios de ferro aglomerados e concentrados	231.593.415	2,88	31,14
8	bagaços e outros resíduos sólidos de soja	209.189.813	2,60	33,74
9	ligas de alumínio em forma bruta	177.627.191	2,21	35,95
10	castanha de caju, fresca ou seca, sem casca	174.898.672	2,18	38,13
11	alumínio não-ligado em forma bruta	172.718.575	2,15	40,28
12	fios de cobre refinado	161.168.073	2,01	42,28
13	pasta quím. madeira de n/conif. a soda	159.462.053	1,98	44,27
14	benzeno	120.573.599	1,50	45,77
15	outras gasolinas	119.863.682	1,49	47,26
16	manteiga, gordura e óleo de cacau	104.045.728	1,29	48,55
17	outros açúcares de cana	99.473.887	1,24	49,79
18	camarões, inteiros, congelados, exceto <i>krill</i>	97.709.442	1,22	51,01
19	álcool etílico n/desnaturado	95.530.379	1,19	52,19
20	alumina calcinada	92.516.984	1,15	53,35
21	outs.couros/peles, int. bovinos, pena fl. prepar. s.	89.067.503	1,11	54,45
22	ácido fosfonometiliminodiacético	83.186.473	1,04	55,49
23	outros calçados de couro natural	68.270.998	0,85	56,34
24	etilenoglicol (etanodiol)	68.189.726	0,85	57,19
25	consumo de bordo - combustíveis e lubrif. p/barcos	64.045.446	0,80	57,98
26	calçados de borracha/plast. c/parte super. em tiras	63.598.309	0,79	58,77
27	melões frescos	62.214.000	0,77	59,55
28	catodos de cobre refinado e seus elementos	58.514.810	0,73	60,28
29	1,2-dicloroetano (cloreto de etileno)	57.405.882	0,71	60,99
30	tecido de algodão >=85%, fio color. denim, índigo	56.827.678	0,71	61,70
31	mangas frescas ou secas	55.451.898	0,69	62,39
32	cacau em pó, sem adição de açúcar	55.346.625	0,69	63,08
33	roupas de toucador/cozinha, de tecidos	54.743.635	0,68	63,76
34	pasta química de madeira para dissolução	54.159.690	0,67	64,43
35	uvas frescas	52.349.477	0,65	65,08
36	café não-torrado, não-descafeinado, em grão	51.384.913	0,64	65,72
37	polietileno linear, em forma primária	49.560.788	0,62	66,34
38	propeno (propileno) não-saturado	44.126.538	0,55	66,89
39	éter metil-ter-butílico (mtbe)	43.459.815	0,54	67,43
40	outs. couros/peles, int. bovinos, prepar. etc.	41.901.664	0,52	67,95
41	ouro em barras, fios, perfis de sec. maciça	41.586.673	0,52	68,47
42	outras lagostas, congeladas, exceto as inteiras	40.097.728	0,50	68,97
43	acrilonitrila	39.672.015	0,49	69,46
44	assentos estofados, com armação de madeira	39.544.346	0,49	69,95
45	papel <i>kraft</i> , fibra	38.216.720	0,48	70,43
46	outros camarões congelados, exceto <i>krill</i>	36.162.238	0,45	70,88
47	outros tipos de algodão não-cardado	34.070.746	0,42	71,30
48	ferromangânês contendo, em peso >2% de carbono	30.494.706	0,38	71,68
49	propilenoglicol (propano-1,2-diol)	29.512.262	0,37	72,05
50	sisal/outras fibras têxteis "agave", em bruto	27.510.178	0,34	72,39
	Total dos principais produtos	5.817.719.932	72,39	
	Total do Nordeste	8.036.442.075	100,00	

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

am a espelhar espacialmente a concentração da produção fabril do país.

O Gráfico 3 mostra claramente como a quase totalidade das importações brasileiras se dirigia à região Sudeste e, somente quando se inicia um processo de desconcentração industrial no país – a partir da década de 1980 – outras regiões brasileiras começam a incrementar a sua participação nos dispêndios com importações. O gráfico citado mostra que a participação da região Sudeste nas importações totais do país pouco se alterou ao longo do período de 1960 a 1985, esta região absorvendo, até o ano de 1985, cerca de 80 a 85% de todas as aquisições de bens importados do Brasil. Somente a partir do final dos anos 1980, observa-se uma tendência de redução da participação do Sudeste nas importações totais do país, que cai da casa dos 80% em 1985, para alcançar pouco menos de 63% no ano de 2004.

Era, portanto, quase marginal o envolvimento das demais regiões brasileiras em atividades de importação (Gráfico 4).

Chama a atenção especialmente o caso do Nordeste – ao se levar em conta que a sua população apresentava cifra da ordem de 30% ou mais, do total da população do país. Ao longo do período 1960-1985, a

participação dessa região nas importações totais do país mantém-se no patamar dos 5% (com alguns anos registrando 1 ponto percentual abaixo e, em outros, 1 ponto percentual acima dos 5% – como pode ser bem visualizado no Gráfico 5).

Esse reduzido volume de importações expressava simplesmente o fato de que o Nordeste só comprava do exterior estritamente o que não era produzido no país – por força, obviamente, das elevadas barreiras tarifárias e do cumprimento sempre rigoroso da Lei dos Similares, que vedava, como já acima mencionado, a aquisição de bens de consumo, de matérias-primas e de máquinas e equipamentos que tivessem produção similar em alguma outra região do país. Em decorrência da reduzida dimensão de seu parque fabril e, sobretudo, por ter a região, a partir dos anos 1960, adotado uma política de desenvolvimento industrial que seguiu estritamente as regras do “modelo” nacional de industrialização por via de substituição de importações, as articulações do Nordeste voltavam-se cada vez mais para dentro do país. A região Nordeste adquiria de outras áreas da nação, e não do exterior, as importações de que necessitava para atender a quase totalidade do seu dispêndio em bens não-produzidos na própria região – não importando, é bom ressaltar, as diferenças de preço e de qualidade entre os bens importáveis do exterior e os produzidos no país.

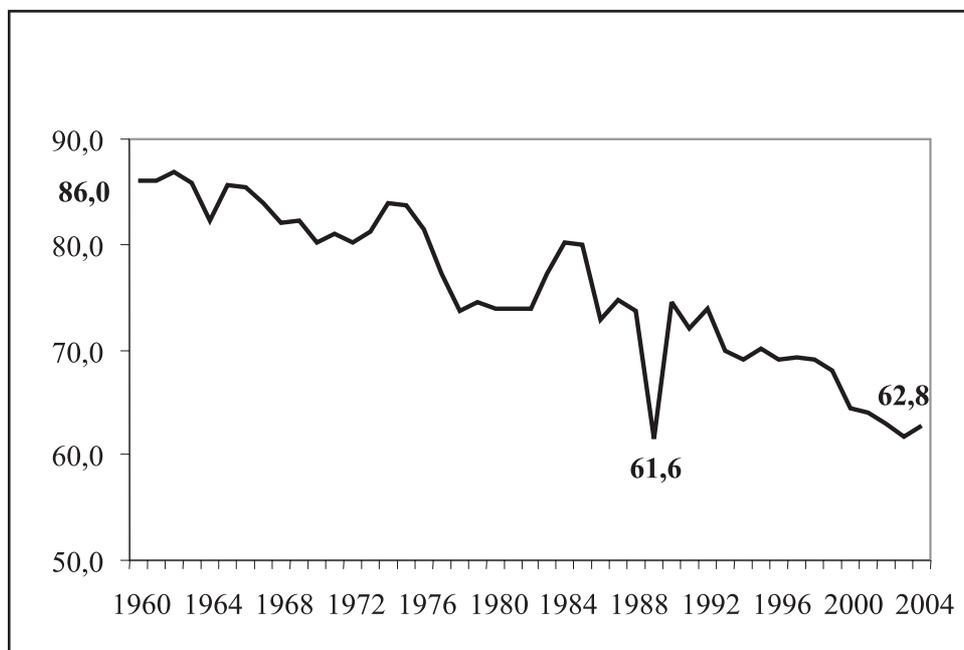


GRÁFICO 3 – REGIÃO SUDESTE, PARTICIPAÇÃO NAS IMPORTAÇÕES DO BRASIL, 1960-2004, EM%

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

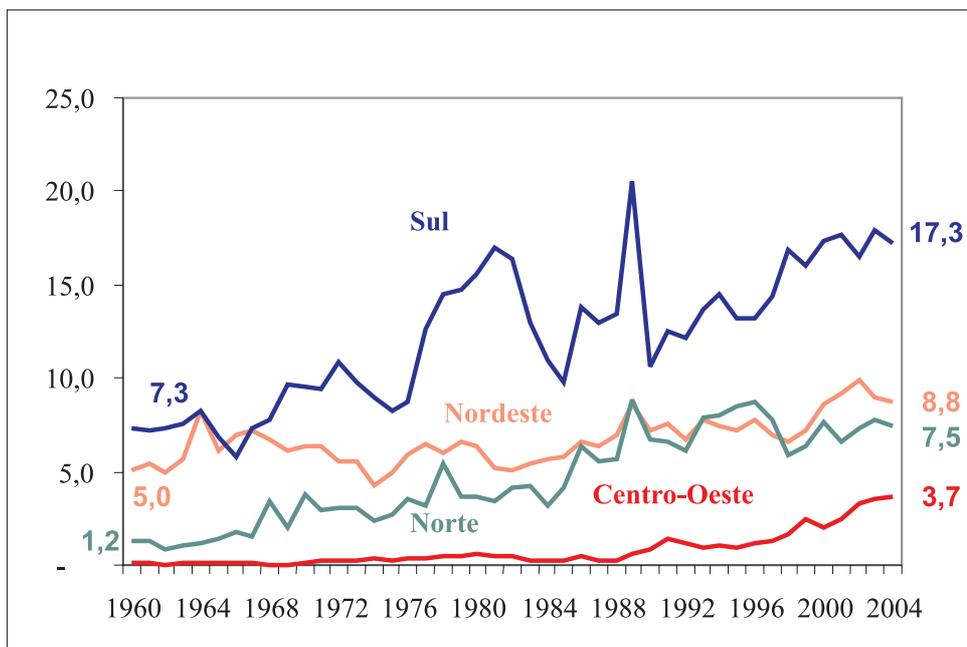


GRÁFICO 4 – MACRORREGIÕES DO BRASIL, PARTICIPAÇÃO NAS IMPORTAÇÕES DO BRASIL, 1960-2004, EM%

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

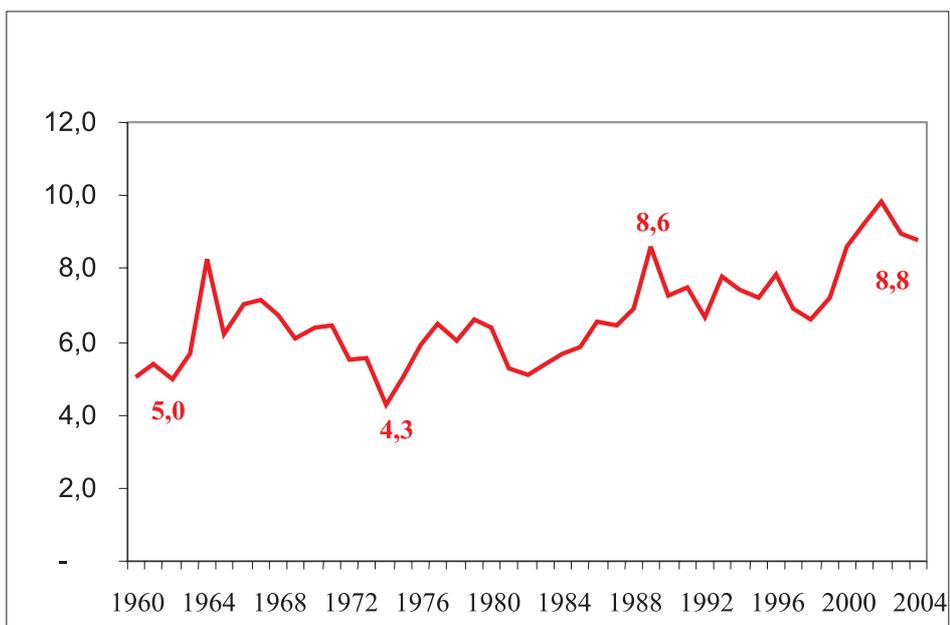


GRÁFICO 5 – REGIÃO NORDESTE, PARTICIPAÇÃO RELATIVA NAS IMPORTAÇÕES DO BRASIL, 1980-2004, EM%

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

Em termos de crescimento, a evolução das importações do Nordeste nas últimas quatro décadas e meia revela quase as mesmas oscilações de suas exportações e nenhum nível de estabilidade de comportamento: crescem a altas taxas em alguns anos, muito pouco em

outros e igualmente registram grandes declínios em alguns anos e reduzidas quedas em outros. Assim, observada numa perspectiva de longo prazo, não se registra qualquer tendência de regularidade nas importações regionais do exterior (Tabela 6).

O comportamento das importações nordestinas, porém, não foge à regra do observado para o país como um todo e para as suas macrorregiões (ver a mesma Tabela 6). Como se sabe, a economia brasileira sempre sofreu agudos problemas de desequilíbrio externo e as dificuldades com o balanço de pagamentos exigiam mudanças constantes nos instrumentos de políticas comerciais, que terminavam por afetar, também de forma recorrente, o dispêndio com importações em nível nacional. Além do mais, dois outros fatores eram responsáveis pelas oscilações freqüentes nos fluxos das importações: as flutuações nos preços das *commodities* que o país importava (petróleo, trigo, outras matérias-primas) e os anos de baixa taxa de crescimento ou mesmo de recessão que acompanharam a economia nacional em muitos dos anos do período analisado. Como importações são determinadas por fatores os mais diversos (a exemplo dos três já mencionados: mudanças freqüentes nas políticas de controle de importações, os cenários recessivos e as flutuações de preços de importantes itens da pauta), não é de esperar qualquer regularidade nas importações de países com economias afetadas por tantas turbulências nos seus cenários macroeconômicos.

A desagregação das taxas de crescimento das importações por quinquênio permite algumas observações relevantes adicionais. A Tabela 7 mostra que, à exceção do quinquênio 1995-1999, quando tanto as importações brasileiras quanto as regionais registraram um crescimento negativo, as importações nordestinas do exterior, nos últimos 20 anos, evoluem a taxas mais elevadas do que as do Brasil como um todo (embora que abaixo das regiões Sul, Centro-Oeste e Norte). Nos anos do novo milênio, as importações brasileiras assumem um comportamento errático, aumentando em alguns anos e caindo em outros, e o Nordeste acompanha a mesma tendência. Como, porém, o desempenho importador da região é ligeiramente menos desfavorável do que o do país como um todo, o patamar das importações da região se elevou para acima da casa dos 7% do dispêndio total do país no exterior – patamar que chega a ficar próximo aos 9% nos anos mais recentes de 2003 e 2004.

Vale assinalar ainda, que não ocorreu, durante toda a década de 1990 – a década da abertura – e nos anos seguintes da década de 2000, qualquer explosão do crescimento das importações regionais. Se, em alguns anos do período 1990-2004, a região registra elevadas taxas

de crescimento de seus dispêndios no exterior, 43%, 25% e 47%, ao ano, no triênio 1993-1995, 36% no ano de 2000 e 27% em 2004, essas elevadas expansões nas importações são entremeadas com outros anos de quase nulo crescimento e alguns até de significativo declínio de suas aquisições externas: crescimento de 5,8% em 1991, 1,4% em 1997, e fortes declínios em 1992 (23,2%), em 1998 (10,3%), em 1999 (7,1%), em 2002 (9,3%) e em 2003 (5,1%).

O aumento na participação da região nas importações totais do país nos anos mais recentes, portanto, decorreu simplesmente do medíocre crescimento das importações nacionais nos últimos 15 anos e principalmente no período 1998-2003.

Ocorreu, todavia, fenômeno digno de menção no cenário do comércio exterior nordestino. Na longa série de 45 anos aqui examinada, a região Nordeste registra, pela primeira vez, uma mudança drástica na posição de seu balanço comercial. De uma região tradicionalmente superavitária nas suas relações com o exterior, o Nordeste reverteu esta posição entre o ano de 1996 até o ano de 2002, passando a apresentar grandes e crescentes déficits no seu comércio internacional. Examinando-se o longo período de 1960 a 2002, observa-se que desses 43 anos, em 36, a região apresentou saldos comerciais positivos e, em 22 desses 36 anos, os saldos comerciais alcançaram cifras superiores ao próprio valor total de suas importações.

Ao longo da década de 1960, em apenas um ano, as importações totais regionais superaram a diferença entre o que a região exportou e importou. Em cinco desses dez anos, o superávit comercial nordestino foi maior que o dobro das suas importações do exterior. A região exportava pouco, como já mencionado acima, mas importava muito menos ainda – gerando, em termos relativos, significativos volumes de divisas que eram utilizadas por outras regiões do país.

Na década de 1970, as importações do Nordeste cresceram mais do que as exportações, reduzindo a proporção dos seus superávits comerciais (em apenas três anos dessa década, o superávit comercial foi maior do que o valor das importações totais), mas, em termos absolutos, a região continuou produzindo elevados saldos comerciais.

Nos anos 1980, enquanto as exportações cresciam a quase 3% ao ano, as importações declinaram em cerca

**TABELA 6 – MACRORREGIÕES DO BRASIL, EVOLUÇÃO ANUAL DAS IMPORTAÇÕES
TOTAIS, 1960-2004, EM %**

Anos	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Brasil
1960	-	-	-	-	-	-
1961	5,09	2,15	-1,16	-7,28	-18,09	-1,29
1962	9,62	-22,52	19,09	19,47	-11,49	18,05
1963	12,20	18,61	-2,28	1,77	81,84	-1,05
1964	10,35	-8,67	-27,70	-17,12	-42,39	-24,58
1965	-31,09	3,09	-4,19	-24,10	34,31	-7,94
1966	21,36	38,07	7,10	-9,19	-30,35	7,26
1967	14,25	-4,37	9,70	42,17	35,23	11,66
1968	17,70	181,67	21,99	33,36	-31,57	24,88
1969	-2,09	-36,89	8,73	33,72	-13,93	8,39
1970	51,96	174,08	41,90	44,24	375,18	45,48
1971	11,66	-13,34	11,90	9,05	86,50	10,76
1972	12,48	37,26	29,52	51,31	75,21	30,80
1973	48,73	46,62	49,80	33,54	64,79	47,91
1974	53,29	57,26	106,00	82,67	115,20	99,33
1975	13,66	10,50	-3,30	-10,90	-38,69	-3,04
1976	19,90	29,26	-1,60	6,54	70,38	1,14
1977	6,12	-11,66	-8,38	40,09	-12,69	-3,42
1978	5,07	93,75	8,09	30,12	54,37	13,56
1979	44,81	-12,82	33,27	33,49	49,18	31,55
1980	20,87	26,92	24,87	32,94	60,81	26,04
1981	-20,61	-9,57	-3,52	5,50	-20,74	-3,53
1982	-15,00	6,23	-12,49	-15,54	-12,58	-12,50
1983	-15,38	-18,58	-16,66	-36,94	-69,23	-20,26
1984	-5,07	-31,97	-6,14	-23,70	-15,63	-9,47
1985	-3,06	23,01	-5,79	-15,97	27,15	-5,77
1986	22,16	66,64	-1,26	53,75	113,67	8,55
1987	4,18	-6,27	9,47	0,09	-43,33	6,58
1988	4,40	-1,63	-4,57	0,53	-4,16	-3,17
1989	16,39	45,66	-21,65	43,00	103,12	-6,19
1990	15,44	4,78	66,06	-28,88	111,63	37,09
1991	5,76	0,03	-1,56	19,58	67,89	1,90
1992	-13,19	-9,25	0,04	-4,87	-13,44	-2,36
1993	43,46	56,78	16,24	37,69	-9,77	22,84
1994	24,95	33,68	29,49	38,85	55,23	30,97
1995	46,77	59,88	53,49	38,35	41,71	51,19
1996	15,72	10,01	5,02	6,35	23,10	6,57
1997	1,40	1,57	15,46	25,25	34,68	15,06
1998	-10,32	-28,37	-6,82	9,83	15,71	-6,37
1999	-7,08	-8,66	-16,08	-18,75	26,25	-14,80
2000	36,05	38,16	7,98	23,06	-5,11	14,00
2001	7,12	-14,48	-0,92	1,80	21,39	-0,33
2002	-9,31	-5,66	-16,24	-20,76	12,15	-15,00
2003	-5,06	9,55	0,17	11,22	8,99	2,26
2004	27,32	23,64	32,28	24,86	37,76	30,02

Fonte: IBGE; MDIC/Secex.

TABELA 7 – MACRORREGIÕES DO BRASIL, TAXAS GEOMÉTRICAS ANUAIS DE CRESCIMENTO DAS IMPORTAÇÕES TOTAIS, POR QUINQUÊNIOS, 1960-2004, EM %

Período	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Brasil
1960/1964	7,36	-3,03	-3,62	-1,35	-5,35	-2,75
1965/1969	9,83	18,61	9,28	18,15	-11,12	10,14
1970/1974	23,42	22,36	34,93	32,11	63,23	33,69
1975/1979	14,12	14,04	5,37	20,99	27,92	7,85
1980/1984	-11,53	-11,86	-7,96	-15,58	-29,04	-9,43
1985/1989	9,11	17,48	-4,17	17,21	18,71	1,00
1990/1994	13,27	17,44	10,34	21,44	19,44	12,48
1995/1999	-0,56	-7,53	-1,32	4,42	24,75	-0,55
2000/2004	9,87	13,01	7,73	10,51	18,30	8,50

Fonte: IBGE; MDIC/SECEX.

de 2,3%, em média, a cada ano, voltando a região a registrar crescentes superávits comerciais. Com efeito, em oito dos dez anos do período 1980-89, o excedente comercial do Nordeste alcançou cifra superior ao seu dispêndio total com importações. No ano de 1988, embora tanto as exportações quanto as importações tenham evoluído positivamente, a região Nordeste registrou o seu mais elevado saldo comercial em dólares correntes de toda a série analisada, ultrapassando seu saldo de comércio com o exterior a cifra dos 2 bilhões de dólares norte-americanos.

A partir de 1989, porém, o Nordeste começa a revelar uma nova tendência: porque suas importações crescem mais rapidamente que as exportações nos primeiros anos de década de 1990 (embora sem caracterizar nenhuma explosão de crescimento dessas importações),

inicia-se uma tendência de erosão dos saldos da balança comercial da região que, a cada ano, reduz a diferença entre exportações e importações, passando o saldo de um pico de 2,01 bilhões de dólares em 1989 (como já acima assinalado) para tão-somente US\$ 636 milhões no ano de 1995.

A partir de 1996, ocorre uma forte inflexão do saldo da balança comercial nordestina: a região passa a apresentar uma situação que há muitas décadas não conhecia, ou seja, uma posição deficitária no seu comércio com o exterior do país. De 1996 até o ano 2001, os déficits oscilam ano a ano, mas registram uma tendência crescente a partir de 1999, alcançando a cifra de quase um bilhão de dólares em 2001, quando cai para pouco menos de US\$ 6 milhões no ano de 2002 (Tabela 8 e Gráfico 6).

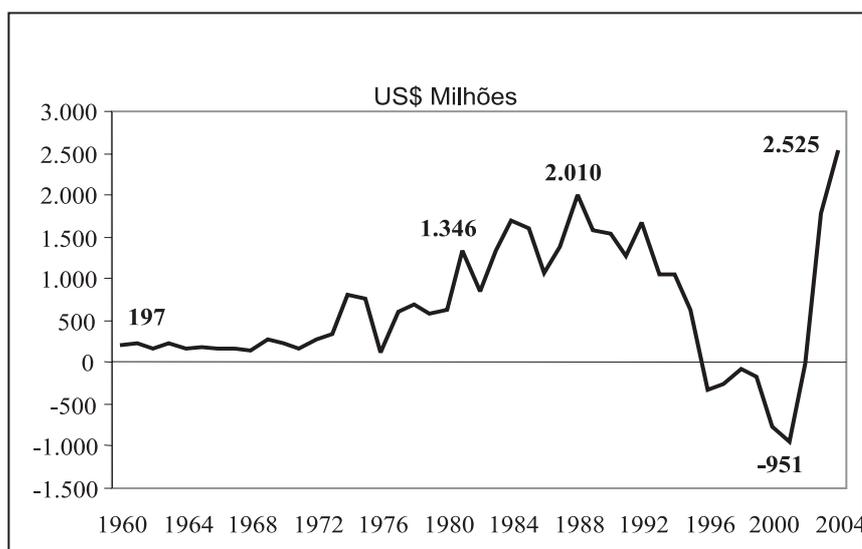


GRÁFICO 6 – REGIÃO NORDESTE, EVOLUÇÃO NO SALDO DA BALANÇA COMERCIAL, 1960-2004, US\$ MILHÕES

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

TABELA 8 – REGIÃO NORDESTE, EVOLUÇÃO NOS SALDOS DA BALANÇA COMERCIAL, 1960-2004, VALORES EM US\$ MILHÕES

Anos	Exportações (A)	Importações (B)	Saldo Comercial (A) - (B)
1960	284.260	87.510	196.749
1961	330.582	91.961	238.621
1962	269.914	100.808	169.105
1963	339.733	113.107	226.626
1964	280.127	124.810	155.317
1965	274.875	86.001	188.874
1966	266.077	104.373	161.703
1967	276.94	119.243	157.151
1968	276.078	140.349	135.729
1969	415.488	137.421	278.066
1970	436.442	208.820	227.621
1971	403.241	233.163	170.079
1972	544.562	262.251	282.311
1973	729.589	390.045	339.544
1974	1.404.679	597.888	806.791
1975	1.447.140	679.536	767.604
1976	932.366	814.755	117.611
1977	1.480.908	864.583	616.325
1978	1.603.997	908.404	695.593
1979	1.894.186	1.315.500	578.686
1980	2.228.401	1.590.074	638.327
1981	2.607.973	1.262.316	1.345.657
1982	1.917.000	1.073.000	844.000
1983	2.250.000	908.000	1.342.000
1984	2.564.000	862.000	1.702.000
1985	2.428.577	835.622	1.592.955
1986	2.092.938	1.020.801	1.072.137
1987	2.439.093	1.063.519	1.375.574
1988	3.120.418	1.110.367	2.010.051
1989	2.879.063	1.292.332	1.586.731
1990	3.030.397	1.491.909	1.538.488
1991	2.859.771	1.577.900	1.281.871
1992	3.035.047	1.369.830	1.665.217
1993	3.012.648	1.965.221	1.047.427
1994	3.502.854	2.455.466	1.047.388
1995	4.239.999	3.603.783	636.216
1996	3.854.865	4.170.285	-315.420
1997	3.960.561	4.228.877	-268.316
1998	3.720.485	3.792.485	-72.000
1999	3.355.394	3.524.050	-168.656
2000	4.024.694	4.794.308	-769.614
2001	4.184.171	5.135.670	-951.499
2002	4.651.697	4.657.559	-5.862
2003	6.107.494	4.328.700	1.778.794
2004	8.036.442	5.511.420	2.525.022

Fonte: IBGE; MDIC/Secex.

Nos anos de 2003 e 2004, as exportações nordestinas experimentam um crescimento extraordinário, como não se registrava há quase trinta anos: mais de 30% em cada um desses dois anos, enquanto suas importações declinavam em cerca de 5% em 2003, para se elevarem a 27% no ano seguinte. Com essa excepcional *performance* exportadora, a região Nordeste reverte a tendência deficitária e volta à posição normal de uma região tradicionalmente geradora de saldos comerciais em suas relações com o exterior.

É ainda prematuro fazer-se uma previsão definitiva da continuidade dessa tendência. A expectativa é de que tanto as exportações quanto as importações devam evoluir nos próximos anos, em função da continuidade da abertura comercial, das perspectivas de crescimento da economia e dos esforços que deverão ser dirigidos à expansão e à diversificação das exportações da região. Analisada a economia da região do ponto de vista de seu balanço total de pagamentos, e diante da posição deficitária de sua conta de serviços, de capitais privados e do comércio inter-regional, superávits crescentes no balanço comercial com o exterior serão absolutamente indispensáveis para reduzir necessidade de transferências substanciais de recursos públicos para a região, para que esta possa manter níveis adequados de crescimento da renda e do emprego.

4 – CONSIDERAÇÕES FINAIS: PERSPECTIVAS E PROPOSIÇÕES DE POLÍTICAS

Este estudo mostrou que, na perspectiva dos últimos 45 anos, o comércio exterior da região Nordeste revelou um desempenho extremamente desfavorável, as exportações e importações da região crescendo menos do que as de todas as outras macrorregiões do país.

As razões para o fraco desempenho do comércio exterior nordestino nos últimos 45 anos devem ser buscadas nas políticas do pós-guerra praticadas pelo país, ou seja, nas políticas econômicas caracterizadas por um forte viés anti-exportador e que resultaram na introversão crescente da economia nacional. Essa postura brasileira, quase inteiramente voltada para a consolidação de seu “modelo” de industrialização por via de substituição de importações, fez com que, enquanto o comércio mundial se expandia a taxas elevadas, a partir da segunda metade do século passado, e muitos países incrementavam a sua inserção nas correntes do comércio internacional, a participação das exportações do Brasil no total mundial

declinava firmemente, caindo de quase 3%, no final da década de 1960, para pouco mais de 1% nos dias atuais.

O processo de introversão apresentado pela economia brasileira durante praticamente todo o período do pós-guerra verificou-se com particular intensidade na região Nordeste. Se a economia do país foi-se fechando ao exterior ao longo do processo de industrialização substitutiva de importações, o nível de fechamento da economia nordestina progrediu com muito mais velocidade. Os números que sugerem a intensidade do processo de introversão sofrido pela economia do Nordeste impressionam: de uma participação nas exportações totais do Brasil, que chegou a alcançar 24,2% em 1963, a contribuição regional declina drasticamente, atingindo os 16% no ano de 1970, 11% em 1980, e mantém-se na casa de pouco mais de 7% no início da década de 2000.

Uma primeira avaliação a se extrair da análise do desempenho exportador do Nordeste nesses últimos 45 anos não poderia deixar de produzir um cenário um tanto pessimista para o futuro, a despeito do excelente desempenho revelado pela região nos últimos dois anos da série aqui analisada. Se é verdade que a região está abrindo novas frentes de exportação que podem apresentar grande potencial de crescimento no futuro, a história passada e recente do comércio externo do Nordeste não autoriza previsões muito otimistas. A região continuará, ainda nesta década e provavelmente ainda na próxima, dependendo quase que inteiramente de exportações de produtos intensivos em recursos naturais e de mão-de-obra pouco qualificada.

No que diz respeito a proposições de política voltadas para incentivar a expansão das exportações regionais, vale reconhecer, inicialmente, que a economia de todos os Estados do Nordeste requer ações de política ativa, de seus agentes públicos e privados, que objetivem tornar o parque produtivo regional mais competitivo, tanto no mercado externo quanto no interno.

Tais medidas de política, que já se justificariam *per se* em qualquer contexto, pelas suas implicações para o desenvolvimento da economia da região, assumem caráter de necessidade imperiosa em vista de pelo menos três acontecimentos recentes.

Em primeiro lugar, é crucial levar em conta que a abertura comercial, iniciada no país a partir do início da década

de 1990, imprimiu à economia do Nordeste um maior grau de exposição à concorrência externa de produtos importados, o que vem a requerer o fortalecimento de sua base econômica para que os seus principais setores produtivos possam sobreviver às novas realidades de uma economia aberta que já promoveu, e continuará promovendo, intensos processos de reestruturações produtivas.

Por outro lado, é de igual modo imperioso reconhecer que, tanto em nível nacional quanto em nível regional, a globalização e a abertura provocaram e continuam provocando amplas alterações nos centros de gravidade da economia, mediante drásticas reestruturações produtivas e organizacionais de setores de atividades, de firmas e indústrias, com claras implicações territoriais. A economia de todo o país entrou, desde o início da década de 1990, em busca de novas especializações, em grande parte decorrentes dos amplos movimentos no sentido da substituição de fontes domésticas de suprimento de insumos, máquinas e equipamentos e de muitos bens finais de consumo por importações do exterior do país. Dentro desse contexto, são inevitáveis as mudanças no relacionamento de setores, indústrias e firmas das regiões com setores, firmas e indústrias de outras regiões, devendo resultar dessas mudanças um também amplo movimento no sentido da realocação de atividades produtivas por todo o espaço nacional. É fundamental atentar para que o Nordeste, como a região mais pobre do país, não saia ainda mais fragilizada desses processos de reestruturações por que vem passando a economia nacional, bem como também das profundas alterações na localização geográfica do parque produtivo, que ainda estão em curso no Brasil.

Por fim, menção especial merece a questão de ser fundamental que a economia da região Nordeste mantenha superávit nas suas relações comerciais com o exterior do país. Um superávit ajuda a região a financiar parte do déficit nas transações correntes que é registrado por essas regiões com o resto do país. Uma condição de região deficitária que o Nordeste passou a apresentar com o exterior do país entre 1996 e 2002 obriga a região a necessitar de transferências de recursos para preservar os seus níveis de renda e de consumo, em vista do volumoso déficit que é verificado nas transações comerciais e de serviços que a região mantém com o resto do país. Desta forma, a expansão das exportações, associada ao incremento da produção regional que substituam impor-

tações (do exterior, do país ou de ambos), assume importância crucial para que se reduza a dependência de crescentes, volumosas e incertas transferências de recursos de fora da região e para que não seja criado ou acentuado o problema do constrangimento “externo” para o crescimento econômico da região.

Diante desses cenários, é condição *sine qua non* para o crescimento da região que a sua economia se torne mais competitiva para capacitar-se a uma maior e melhor inserção na economia mundial e nacional.

Para isso, a economia da região deverá expandir e diversificar exportações, melhorar o conteúdo tecnológico de vários segmentos de seus setores exportadores, aproveitar melhor o potencial dos recursos naturais disponíveis, expandir e diversificar o seu parque produtivo voltado para o mercado da própria região e sobretudo para o mercado nacional, fortalecer os seus setores tradicionais e, ao mesmo tempo, buscar o aproveitamento de novas oportunidades produtivas nas quais a região possa apresentar vantagens comparativas naturais ou artificialmente (socialmente) criadas – estas últimas decorrentes sobretudo de investimentos em pesquisa e desenvolvimento, em infra-estrutura adequada e, principalmente, em capital humano, ou seja, em educação e capacitação de mão-de-obra

A tarefa de se promover uma maior e melhor inserção competitiva da economia da região é complexa e envolve um amplo espectro de medidas de políticas de curto, médio e longo prazos, com cortes setoriais, espaciais e por tipo de empresas.

As estratégias de elevação da competitividade do Nordeste podem, ou devem, ser concebidas em dois níveis: o macroinstitucional e o de políticas de orientação vertical.

No nível macroinstitucional, muitas das políticas requeridas fogem do âmbito propriamente regional, posto que são exigências de ordem nacional, algumas delas estando focadas nos fatores sistêmicos que afetam o chamado custo-Brasil. Algumas são enumeradas a seguir:

- a) a manutenção de uma taxa de câmbio adequada aos interesses dos segmentos exportadores;
- b) o melhoramento da infra-estrutura, sobretudo a viária e portuária, diretamente voltada para as atividades de exportação;

- c) uma crescente articulação entre políticas tecnológicas e políticas comerciais;
- d) a descentralização/regionalização de políticas de elevação de competitividade;
- e) um amplo envolvimento do governo federal na promoção de exportações e na implementação de novos instrumentos de política comercial;
- f) a redução da carga tributária que ainda incide sobre exportações e concessão de certos subsídios permitidos no âmbito da OMC, como os para investimentos em P&D e alguns empréstimos a taxas preferenciais de juros para fins de desenvolvimento regional;
- g) a disponibilização de financiamentos de longo prazo para exportações;
- h) a criação de mecanismos para a adaptação de indústrias afetadas pela abertura e que apresentem potencial competitivo;
- i) a negociação em âmbito multilateral, bilateral e regional para a abertura do mercado internacional de produtos de interesse do país e da região.

No nível das políticas de orientação vertical, o princípio básico é o de que tais políticas devam ter um forte caráter seletivo e especificamente dirigido para setores e atividades particulares. Ênfase especial deve ser conferida à consolidação de bases regionais, microrregionais ou mesmo municipais que apresentem potencialidade de desenvolvimento, localizadas em diversas áreas geográficas da região. As pequenas e médias empresas deverão receber tratamento especial, principalmente através do fortalecimento de redes de cooperação entre empresas localizadas em determinadas áreas do território regional e do estímulo à organização de pequenos e médios *clusters* ou Aglomerações Produtivas Locais (APLs) de base local, dotando-os de um claro viés exportador. A disseminação de consórcios de exportação constitui uma das principais atividades a serem incentivadas, à medida que tais consórcios funcionam como veículos eficazes de aglutinação de pequenas e médias empresas em busca de mercados externos.

O Nordeste apresenta um número expressivo de segmentos industriais com grande potencialidade de cres-

cimento em bases competitivas e com significativo potencial exportador, seja para mercados externos ou internos. Entre os principais, os seguintes podem ser listados: o químico e farmacêutico, o de borracha e plásticos, o de fiação e tecelagem, o de confecções, o de calçados, o metalúrgico, o de papel e celulose, o de gesso e derivados, o de cimento, o de alumínio e derivados, o de pescados (peixes e camarões) e, mais recentemente, os da viticultura e da indústria automobilística. Alguns segmentos especializados na área de produtos eletro-eletrônicos e de aparatos óticos e de fotografia também já têm presença expressiva na região e o seu desenvolvimento poderia ser potencializado. Ainda na área industrial, é vital para algumas áreas geográficas da região a recuperação, o fortalecimento e a renovação de seu parque sucro-alcooleiro.

Na área de serviços, o incentivo ao turismo doméstico e internacional deve constituir uma clara prioridade, pela sua potencialidade de gerar volume apreciável de emprego e renda. Além da exportação de serviços turísticos, destacam-se ainda no Nordeste duas outras áreas com potencial exportador (para o exterior ou para outras regiões do país): a do setor de informática (exportação de *softwares*) e de serviços médicos especializados.

Na esfera agrícola, o potencial da fruticultura irrigada já é amplamente reconhecido, embora este setor de atividades conte ainda com sérios problemas que precisam ser enfrentados. A melhoria da infra-estrutura viária, um maior apoio governamental na área do financiamento, da comercialização e do *marketing*, sobretudo em relação aos mercados internacionais, são providências urgentes que demandam ações de grande porte. Investimentos em treinamento da mão-de-obra que operam os perímetros irrigados e principalmente em pesquisas agrônomicas de base local, voltadas ao combate a pragas e ao melhoramento genético das variedades em cultivo na região, são prioridades absolutas para a ampliação continuada da agricultura irrigada nos sertões nordestinos. A agricultura dos cerrados – grãos e oleaginosas, sobretudo – vem tendo um notável desenvolvimento nas últimas décadas. Essas áreas demandam medidas específicas de apoio, especialmente no que diz respeito aos transportes, ao financiamento e a pesquisas agrônomicas, para realizarem o seu pleno potencial. A floricultura (especialmente de espécies tropicais) e a exploração da aquíicultura (criação de camarões e peixes em cativeiro) também são atividades a merecerem forte apoio institucional, pela sua enorme potencialidade

em termos de mercados, tanto nacionais quanto internacionais. Três culturas agrícolas tradicionais (além da açucareira, já mencionada), merecem políticas específicas, voltadas para a sua recuperação, pelos seus grandes impactos sobre a renda e o emprego: a cotonicultura, a cacauicultura e a cafeicultura.

Abstract

The paper aim is to analyze the evolution of foreign trade in the Northeast of Brazil, based on the perspective of the last four and half decades, beginning in the year of 1960 and ending in 2004. The study analyzes the growth of the regional exports and imports comparing data from the region, the country and the other regions. The paper also attempts to explain the reasons of trade introversion process that the region has suffered in the last 45 years, some changes resultants from the trade opening, the export composition, according to its main products and trade balance in the last 45 years. In a last section the study makes a series of policy propositions to increase the export performance of the region.

Key words:

Foreign Trade in the Northeast; Trade; Northeast Economic Introversion; Trade Composition; Northeast Foreign Trade's Development.

REFERÊNCIAS

- AMACHER, R. C.; TOLLISON, R. D.; WILLETT, T. D. A divergência entre a teoria e a prática. In: INSTITUTE FOR CONTEMPORARY STUDIES. **Tarifas, quotas e comércio**: a política do protecionismo. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981.
- BALASSA, B. **Development strategies in semi-industrialized economies**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1980.
- _____. **The structure of protection in developing countries**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1971.
- _____. **Trade liberalization among industrial countries**. New York: McGraw-Hill, 1967.
- BOLETIM CONJUNTURAL. Recife: Sudene, ago. 1999.
- GALVÃO, O. J. A. Comércio interestadual por vias internas e integração regional no Brasil: 1943-69. **Revista Brasileira de Economia**, v. 53, n. 4, p. 523-558, out./dez. 1999.
- GTDN. **Uma política de desenvolvimento para o Nordeste, 1959**. 2. ed. Recife: SUDENE, 1967.
- HANSEN, R. D. O comércio, os países em desenvolvimento e as relações norte-sul. In: INSTITUTE FOR CONTEMPORARY STUDIES. **Tarifas, quotas e comércio**: a política do protecionismo. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981.
- IMF. **World economic outlook 2005**: globalization and external imbalances. Washington, 2005.
- JONES, R. W.; KENEN, P. B. **Handbook of international economics**. Amsterdam: North Holland, 1984. V. 1.
- KRUEGER, A. **Foreign trade regimes and economic development**: liberalization attempts and consequences. Cambridge: Ballinger, 1978.
- _____. Trade policies in developing countries. In: JONES, R. W.; KENEN, P. B. **Handbook of international economics**. Amsterdam: North Holland, 1984. V. 1.
- MAGEE, S. P. The political economy of trade policy. In: GREENWAY, D.; WINTERS, A. L. **Surveys in international economics**. Oxford: Blackwell, 1994.
- PREBISCH, R. Commercial policies in the underdeveloped countries. **American Economic Review**, Harvard, v. 49, p. 251-273, maio 1959.
- _____. **The economic development of Latin America and its principal problems**. New York: ONU, 1950.
- _____. Five stages in my thinking on development. In: MEYER, M. G.; SEERS, D. (Ed.). **Pioneers in development**. Oxford: World Bank, 1984.

_____. **Towards a new trade policy for development:** report by the secretary: general of the United Nations Conference on Trade and Development-UNCTAD. New York: United Nations, 1964.

STORPER, M. **The regional world:** territorial development in a global economy. New York: The Guilford Press, 1997.

THIRLWALL, A. P. The balance of payments constraint as an explanation of international growth rate differences. **Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review**, Roma, v. 128, n. 2, p. 51-62, 1979.

THIRLWALL, A. P.; HUSSAIN, M. N. The balance of payments constraint, capital flows and growth rate differences between developing countries. **Oxford Economic Papers**, Oxford, v. 43, n. 3, p. 498-510, 1982.

THIRLWALL, A. P. Reflections on the concept of balance of payments constraint growth. **Journal of Post Keynesian Economics**, v. 19, n. 3, p. 377-385, Spring 1997.

WORLD BANK. **Global economic prospects 2005:** trade, regionalism and development. Washington, 2005.

WORLD TRADE ORGANIZATION. **World trade report 2005.** Geneva, 2005.

Recebido para publicação em 23.02.2006

Agronegócio e Reorganização das Relações de Trabalho Agrícola no Baixo Jaguaribe (CE)¹

Denise Elias

- Geógrafa, Doutora em Geografia Humana pela Universidade de São Paulo (USP)
- Professora do Departamento de Geociências e do Mestrado Acadêmico em Geografia (MAG) da Universidade Estadual do Ceará (UECE)
- Coordenadora do Laboratório de Estudos Agrários (LEA/UECE) e do Grupo de Pesquisa: Globalização e Espaços Agrícolas no Nordeste/Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq)
- Pesquisadora do CNPq

Alexsandra Muniz

- Geógrafa, Mestra em Geografia pela Universidade Estadual do Ceará (UECE)
- Técnica da Fundação Cultural de Educação Popular em Defesa do Meio Ambiente (CEPEMA)

Juscelino Bezerra

- Geógrafo, mestrando em Geografia pela Universidade Estadual do Ceará
- Membro do Grupo de Pesquisa: Globalização e Espaços Agrícolas no Nordeste/Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq)
- Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES)

Resumo

O presente artigo tem por objetivo apresentar algumas das redefinições do trabalho agrícola resultantes do processo de reestruturação produtiva da agricultura no Baixo Jaguaribe, Estado do Ceará, na qual se tem expandido o agronegócio de frutas tropicais. A metodologia está organizada em torno de quatro eixos: sistematização dos dados secundários sobre a área e as temáticas de interesse; realização de trabalhos de campo na área de estudo; realização de visitas técnicas e colóquios em outras áreas do Nordeste nas quais existam processos semelhantes ao do escopo do objeto considerado; e organização de séries históricas dos dados do Ministério do Trabalho da base Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) e Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED). Conclui que tem ocorrido uma importante difusão das relações de trabalho tipicamente capitalistas em áreas que, até recentemente, eram dominadas pela agricultura de subsistência, o extrativismo vegetal e a pecuária extensiva. Destaca a formação de um mercado de trabalho agrícola formal, com a conseqüente proletarianização do trabalhador agrícola e um acirramento da divisão social do trabalho.

Palavras-chave:

Agronegócio; Baixo Jaguaribe; Trabalho Agrícola; Frutas Tropicais.

¹ O presente artigo é uma versão, com pequenas alterações, de trabalho apresentado no Congresso da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural (SOBER), em julho de 2005, com o título de "Expansão das Fronteiras Agrícolas e Reorganização das Relações de Trabalho".

1 – INTRODUÇÃO

A pesquisa que ora relatamos insere-se nas atividades do Grupo de Pesquisa (CNPq), Globalização e Espaços Agrícolas no Nordeste, e compõe um dos eixos do Projeto Integrado de Pesquisa (CNPq) intitulado Economia Política da Urbanização do Baixo Jaguaribe (CE)². Esse grupo tem como objetivo realizar estudos e pesquisas associados aos processos de reestruturação produtiva da agropecuária e aos impactos socioeconômicos e territoriais provocados nas áreas de fronteira agrícola do Nordeste brasileiro. Essa proposição tem por objetivo principal observar os impactos na reorganização das relações de trabalho e a expansão do mercado de trabalho agrícola formal, promovidas pelo processo de expansão do modelo econômico e social de produção agropecuária preconizado com a globalização, que aqui chamaremos de agricultura científica. (SANTOS, 2000; ELIAS, 2003a,b).

Como pressupostos teóricos, consideramos a reestruturação produtiva da agropecuária, que atinge tanto a base técnica quanto a econômica e social da agropecuária e tem profundos impactos sobre os espaços agrícolas que passam, desde então, por um processo acelerado de reorganização, mostrando-se extremamente abertos à expansão dos “sistemas de objetos” e dos sistemas de ação (SANTOS, 1996) característicos do atual sistema temporal, que tem na globalização uma de suas principais características. (SANTOS, 2000; IANNI, 1996; HIRST; THOMPSON, 1998; SANTOS, 1983).

Organizam-se, dessa forma, verdadeiras redes técnicas voltadas a dotar o espaço agrícola de fluidez para as empresas hegemônicas atuantes no agronegócio. Isto significa que os espaços agrícolas também se mecanizam e, onde a atividade agropecuária se dá baseada na utilização intensiva de capital, tecnologia e informação, principais forças produtivas do presente período histórico, é visível a expansão do meio técnico-científico-informacional (SANTOS, 1988, 2000; ELIAS, 1996), o espaço da produção agropecuária globalizada.

Com a aceleração contemporânea (SANTOS, 1996) ou compressão tempo-espaço (HARVEY, 1996), o campo apresenta-se como um espaço com menos rugosidades (SANTOS, 1985), possuidor de uma flexibilidade muito

superior à apresentada pelas cidades e, assim sendo, como um *locus* preferencial de expansão dos capitais industriais e financeiros. Por tudo isso, nas áreas onde se expande a agricultura científica, o meio natural e o meio técnico são rapidamente substituídos pelo meio técnico-científico-informacional (ELIAS, 2003b), aumentando a proporção da natureza social sobre a primeira natureza. Um dos processos resultantes é a aceleração da urbanização da sociedade e do território, a intensificação das relações entre o rural e o urbano, assim como as metamorfoses no mundo do trabalho.

Apesar da influência avassaladora da globalização, a sua dialética é a da contradição, pois “o mundo da globalização doentia é contrariado no lugar e o espaço mundial existe apenas como metáfora”. (SANTOS, 1993, p. 27). Isto se dá uma vez que o processo civilizatório do capital encontra obstáculos nas condições econômicas, sociais, culturais, ecológicas e políticas de cada lugar, região ou país, o que torna cada lugar diferente de outro, apresentando arranjos entre o novo e o velho, que não serão encontrados em outra parte, embora a forma social essencial se espalhe nas semelhanças entre várias situações. Assim sendo, quanto mais os lugares se mundializam, mais se tornam singulares, no sentido de que o arranjo dos elementos componentes do território em um determinado lugar são únicos e representam a base para a expansão do capital. A própria globalização acaba por produzir a fragmentação. Daí, a importância crescente da categoria lugar e região, em especial para os estudos geográficos.

Conforme pesquisadores das transformações da agropecuária brasileira (DELGADO, 1985; SORJ, 1980; SILVA, 1982), a região Nordeste comporia o subsetor arcaico da agropecuária no país, baseada numa estrutura fundiária extremamente concentrada, na grande propriedade e na pequena exploração, no uso extensivo da terra e da mão-de-obra, na baixa capitalização, tanto por trabalhador quanto por unidade de área, com a predominância de não-assalariados e semi-assalariados, sujeitos a várias formas de dependência, com alta utilização por unidade de produto e baixo grau de integração técnica com os setores industriais componentes dos sistemas agroindustriais.

Deve-se lembrar, no entanto, que não existe apenas um Nordeste, mas vários, com profundas diferenciações entre si, como já destacou Andrade (1980); Menezes (1995) e Araújo (1997). Até a década de 1970, o conjunto

² O projeto supracitado contou com o apoio do CNPq.

da agropecuária nordestina permaneceu quase inalterado. Mas, a partir de então, se vislumbra a ocupação de novas fronteiras pela agropecuária globalizada e pontos específicos da região Nordeste passam a merecer a atenção das empresas hegemônicas do setor, que promovem grandes investimentos, dinamizando o agronegócio e a agricultura científica.

Com o acirramento da globalização da produção e do consumo, difundem-se mais rapidamente as bases materiais que possibilitam a dispersão espacial da produção. O avanço dos transportes e o das comunicações viabilizam fluxos de matéria e de informação até então inimagináveis. Isto é tão claro que a veracidade desta afirmação pode ser encontrada, dentre outras, na instantaneidade e na simultaneidade, signos do presente. Isto faz com que o espaço da produção em geral, inclusive agrícola, amplie-se, passando a incluir áreas que até então se mostravam pouco propícias à realização de alta lucratividade.

No Brasil, muitas áreas são incorporadas à produção e ao consumo globalizados, assim como muitos novos espaços agrícolas são disponibilizados à produção agrícola moderna nestes últimos quinze anos. Nesse contexto, também o semi-árido e os cerrados nordestinos, que, de certa forma, compunham o que Santos (1993) chamou de exército de lugares de reserva, tornaram-se atrativos e foram ou estão sendo incorporados à produção moderna.

Diante disto, a região Nordeste apresenta hoje a dicotomia entre uma agricultura tradicional e uma agricultura científica, apresentando-se esta última em algumas partes bem delimitadas do território nordestino, constituindo verdadeiros pontos luminosos (SANTOS, 2000) em pleno semi-árido, especialmente nos seus vales úmidos (São Francisco, Açu, Jaguaribe), da mesma forma que nos cerrados (sul do Maranhão, do Piauí e oeste da Bahia). Estes espaços são incorporados diferentemente na nova divisão interna e internacional do trabalho agrícola globalizado, expandindo-se formas intensivas de produção.

Tomamos para estudo a região do Baixo Jaguaribe (Ceará), composta por dez municípios³, considerando a

³ Morada Nova, Limoeiro do Norte, Russas, Tabuleiro do Norte, Jaguaruana, Alto Santo, São João do Jaguaribe, Ibicuitinga, Quixeré e Palhano.

importância de seus componentes históricos, econômicos, sociais e políticos para o Estado, mas, principalmente, as metamorfoses econômicas e territoriais em processo nas últimas duas décadas, reflexo da inserção da região na nova divisão territorial e social do trabalho agropecuário. Durante séculos, teve sua economia alicerçada na pecuária extensiva, na agricultura de sequeiro e no extrativismo vegetal da carnaúba. O processo de territorialização desta região sublinha as atividades primárias como suporte básico do povoamento, da urbanização e da formação dos setores secundário e terciário. Hoje, é visível sua reestruturação produtiva e territorial, com a multiplicação de políticas públicas agrícolas, agrárias, de recursos hídricos, entre outros, direcionadas a tornar a região viável à produção agropecuária globalizada, abrindo-se às exigências exógenas e aos novos signos contemporâneos, processando-se uma refuncionalização do seu espaço agrícola e urbano, expandindo-se a especialização da produção, com destaque para a fruticultura tropical, especialmente melão, banana e abacaxi. Importantes investimentos estão sendo realizados para a construção de uma gama de sistemas técnicos necessários a permitir uma mais rápida difusão de inovações no setor.

São visíveis as novas territorialidades no campo, os pontos de transformação da natureza, de criação de novas horizontalidades e verticalidades (SANTOS, 1996) e da articulação da escala local com a planetária, expandindo-se o processo de territorialização do capital no campo, com o acirramento da privatização da terra e dos recursos hídricos, dois dos principais fatores de produção do setor e, dessa forma, da expropriação dos trabalhadores que não detêm a propriedade da terra. Como objeto e sujeito da economia agropecuária globalizada, o Baixo Jaguaribe é um espaço no qual a solidariedade orgânica, historicamente construída, vem sendo substituída pela solidariedade organizacional (ELIAS, 2002a) para as empresas hegemônicas do agronegócio, impondo arranjos organizacionais baseados em racionalidades exógenas, mas que se têm tornado o fundamento da existência e da definição da região que nos serve de objeto.

A velocidade das transformações em curso na região pode ser observada pelas metamorfoses das forças produtivas introduzidas pelas empresas agrícolas, das relações sociais de produção, assim como pelas transformações dos regimes de exploração do solo, com a expansão da exploração direta por parte de grandes

empresas agrícolas, nacionais e multinacionais. A considerar a reestruturação atual dos sistemas técnicos e das políticas públicas em curso, estaduais e federais, a agricultura, notadamente o agronegócio, deverá ter, num futuro próximo, ainda mais força de reorganização da economia, do espaço agrário e urbano da região, uma vez que é na cidade que se dá a gestão da agricultura científica (ELIAS, 2002b), incluindo aí o fornecimento da mão-de-obra braçal e especializada.

O estudo do mercado de trabalho agrícola formal regional nos ajuda a melhor compreender como têm agido os elementos de mudança das relações de produção do Baixo Jaguaribe, segundo particularidades e singularidades do processo geral da globalização da agricultura, já que a flexibilidade que rege o atual padrão produtivo rebate de forma incontestante na forma de organizar e gerir o trabalho. Diante desse novo quadro no mundo do trabalho, torna-se imprescindível compreender a evolução do mercado de trabalho formal no setor da agropecuária no Baixo Jaguaribe, já que o surgimento de uma classe-que-vive-do-trabalho (ANTUNES, 2003) assalariado no campo cearense representa a materialização do movimento do capital.

Dessa forma, o objetivo principal da pesquisa é contribuir para o reconhecimento do processo de expansão do mercado de trabalho agrícola formal na região do Baixo Jaguaribe (CE), promovida pela reestruturação produtiva da agropecuária, buscando compreender os processos que a regem, as vicissitudes das novas formas de trabalho agrícola, em especial associadas ao que Santos (2005) chamou de agrícola não-rural, ou seja, aquele que mora na cidade, mas trabalha no campo, uma vez que este, segundo alguns pesquisadores, é o signo do proletário agrícola, assim como do trabalhador agrícola especializado que ganha espaço hoje no campo (especialista em inseminação artificial, veterinário, agrônomo, especialista em equipamentos para irrigação etc.), que tem origem e vivência urbanas e desempenha as funções modernas inerentes às novas formas globalizadas de produção.

Buscamos estudar a realidade do Baixo Jaguaribe a partir de suas interdependências com o próprio Estado do Ceará, o país e o mundo, ou seja, de sua inserção na nova divisão interna e internacional do trabalho agropecuário e, assim, procuramos vislumbrar as transformações da atividade agropecuária e a reorganização das

relações de trabalho, impostas pelas novas demandas do agronegócio e da agricultura científica.

2 – A CONSECUÇÃO DO AGRONEGÓCIO DA FRUTICULTURA

A inserção do espaço agrário dos vales úmidos do semi-árido, assim como dos cerrados, à produção intensiva baseia-se muito fortemente no modelo econômico predominante nas duas últimas décadas, claramente de inserção do país à economia e consumo globalizados, interligados aos ditames dos grandes grupos econômicos, dos grandes conglomerados nacionais e multinacionais. Especificamente no tocante à agropecuária, baseia-se no modelo técnico, econômico e social do agronegócio.

A partir do Programa Brasil em Ação, lançado em 1996 pelo Ministério do Planejamento, que teve continuidade com o Avanço Brasil, que sintetizavam as prioridades de investimentos durante a administração de Fernando Henrique Cardoso (FHC), observa-se, por exemplo, que a discussão do desenvolvimento regional, que tanta força teve em décadas anteriores, foi substituída pela discussão dos eixos nacionais de integração e desenvolvimento, cujo objetivo maior seria atrelar as áreas e setores econômicos considerados mais competitivos do país à dinâmica do mercado mundializado. Promovendo a implantação de grupos de programas tidos como estruturantes para o crescimento econômico, exacerbam a seletividade dos investimentos produtivos. O Brasil em Ação constituiu-se num projeto que teve, de fato, um pequeno percentual executado, mas suficiente para promover mudanças ao território, assim como mudanças políticas e ideológicas de monta. O Nordeste é abarcado por dois eixos: o Transnordestino e o São Francisco, que visavam à construção dos sistemas técnicos e sistemas normativos necessários à inserção dos lugares escolhidos, selecionados para receberem os investimentos produtivos.

A política dos eixos nacionais de integração e desenvolvimento incrementou, assim como desenvolveu, uma verdadeira panacéia de metodologias, de estudos de viabilidade, como o dos *clusters*, das cadeias produtivas etc., que impregnaram a burocracia, principalmente associada ao planejamento. Idéias fora do lugar! Os estudos de viabilidade econômica se multiplicaram, virando uma moda na última década. Podemos destacar o “Ini-

ciativa pelo Nordeste”, patrocinado pelos nove governos estaduais da região, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), o Banco Mundial (BIRD), a iniciativa privada, além de outras instituições. Para identificar as principais potencialidades da região, adotou-se a metodologia de análise de *clusters* econômicos competitivos, que vem sendo aplicada pelo Banco Mundial em outros 20 países. Basicamente, consiste na identificação e desenvolvimento de atividades competitivas, desde a produção até a comercialização, atuando em sinergia.

Tais estudos apontaram dez atividades como sendo as com maior viabilidade econômica para o Nordeste, sendo que três foram as escolhidas para dar início ao processo: o agronegócio de frutas tropicais e de grãos, a partir da expansão de uma agricultura intensiva em capital e tecnologia nas manchas irrigáveis no semi-árido e nos cerrados, encabeçada pela iniciativa privada, pelas empresas agrícolas e agroindustriais, que contam com uma série de programas e projetos; e o turismo litorâneo, que teve grande reforço com o Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste (Prodetur).

Considerando suas potencialidades, entre os programas e projetos direcionados ao Nordeste como um todo, há grande destaque para o incremento à fruticultura, que vem tendo forte impacto sobre a agricultura de algumas áreas na região. O governo federal e o Banco Mundial estão à frente de tais programas, os quais visam aumentar a produção e a produtividade a partir da melhora das condições técnicas de produção, através da pesquisa biotecnológica, de programas de assistência técnica e extensão rural.

A fruticultura é apontada como uma das possíveis soluções para a agricultura semi-árida nordestina, incluindo a cearense. Destaca-se sua potencialidade para se transformar num importante pólo produtor e exportador de frutas tropicais, seja em forma da fruta fresca, seja processada (sucos e polpas). Entre as vantagens comparativas, apontam-se as suas condições naturais (temperaturas, forte luminosidade e baixa umidade relativa do ar), a grande quantidade de terras agricultáveis ociosas e baratas, a existência de tecnologia de irrigação, assim como a mão-de-obra extremamente barata. Tais condições permitem a produção de frutos de boa qualidade e com custo menor, durante todo o ano, eliminando a entressafra, podendo ser organizada de acordo com a de-

manda dos mercados nacional e externo, notadamente o europeu e o norte-americano. (LOPES NETO, 1998). Entre os objetivos do *cluster* de fruticultura está o desenvolvimento não somente das frutas desenvolvidas sob irrigação, mas também das de sequeiro produzidas na região, tais como caju, banana, laranja e abacaxi. (LOPES NETO, 1998).

Algumas frutas foram escolhidas para receber os incentivos, especialmente a manga, a uva, o melão, a melancia e a banana, que são as mais solicitadas pelo mercado externo, o que deverá promover um aumento de produção e de produtividade. Atualmente, na região do Baixo Jaguaribe, a fruticultura encontra-se em franca expansão, sendo uma das que mais vêm se moldando à agricultura empresarial, ao agronegócio, seja no Perímetro Irrigado do Jaguaribe-Apodi, no município de Limoeiro do Norte, o primeiro a adotar a agricultura empresarial no Ceará, seja no Perímetro Irrigado Tabuleiro de Russas, que abrange terras nos municípios de Limoeiro do Norte, Russas e Morada Nova. No Baixo Jaguaribe, especificamente na Chapada do Apodi, também fora do perímetro, já estão instaladas várias empresas agrícolas, nacionais e multinacionais, que produzem frutas.

Assiste-se, deste então, a uma mudança extrema do discurso sobre as possibilidades econômicas do semi-árido cearense, construindo-se um novo imaginário social sobre esta região, notadamente sobre os seus vales úmidos, considerados agora com várias vantagens competitivas locais. Para os vales úmidos vislumbram-se grandes possibilidades para o agronegócio globalizado de frutas e novas áreas passam a ser incorporadas à produção agrícola globalizada, cujos circuitos espaciais da produção (SANTOS, 1986; OLIVEIRA, 2002; ELIAS, 2003a,b) ultrapassam os limites da região e do país, completando-se em vários outros lugares do planeta. Diante deste cenário, os impactos sobre as relações de trabalho têm sido bastante fortes e complexos.

Dentre as frutas hoje produzidas em escala intensiva pelas empresas agrícolas instaladas no Baixo Jaguaribe, destacam-se o melão, a banana, o abacaxi, a manga e o mamão, mas se produzem também a melancia, a goiaba, a graviola, a uva, a acerola e o sapoti. A comercialização faz-se com o mercado interno e externo, sendo que dentre as regiões para as quais são enviadas as frutas produzidas na região, destacam-se os Estados Unidos e a Europa (principalmente Inglaterra, Holanda e Espanha).

3 – METODOLOGIA

A metodologia da pesquisa organiza-se em torno de quatro eixos práticos, a saber:

- a) Atualização da pesquisa bibliográfica, com objetivo de sistematizar os dados secundários já existentes sobre a área estudada e as temáticas de domínio conexo à pesquisa, com destaque para programas, planos e projetos de governo; teses e dissertações; artigos de periódicos; dados quantitativos, entre outros;
- b) Realização de trabalhos de campo periódicos diretamente na área de estudo;
- c) Visitas técnicas e colóquios em outras áreas do Nordeste nas quais existem processos semelhantes aos da presente pesquisa e que são objeto de estudos realizados por pesquisadores dos programas de pós-graduação com linhas de pesquisa atinentes ao escopo da nossa, com objetivo de formação de uma rede regional interdisciplinar de estudos e pesquisas sobre as fronteiras agrícolas nordestinas associadas à fruticultura e à soja. As visitas técnicas já realizadas e previstas são para o vale do Açu (Rio Grande do Norte), o sul do Piauí e o Maranhão, o oeste da Bahia, a área de modernização em Sergipe e em Petrolina e Juazeiro (Bahia/Pernambuco), áreas que vêm recebendo investimentos associados à modernização da agricultura, centrada na fruticultura irrigada e na produção de grãos para a exportação. Os programas de pós-graduação com os quais têm sido buscadas as parcerias são os de Sociologia Rural da Universidade Federal do Campina Grande (UFCG) (Campina Grande, Paraíba), Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão (UFMA) (São Luís, Maranhão), Geografia e Ciências Sociais, da UFPE (Recife), Ciências Agrícolas e em Administração Rural da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) (Mossoró, Rio Grande do Norte), em Organização do Espaço Rural no Mundo Subdesenvolvido, da Universidade Federal de Sergipe UFS (Sergipe) e em Geografia da Universidade Federal da Bahia (UFBA) (Salvador);
- d) Por último, como forma de certificarmos da hipótese da expansão do mercado de trabalho agrí-

cola formal na região do Baixo Jaguaribe, estamos utilizando não somente os dados qualitativos coletados durante a pesquisa de campo, como também os dados quantitativos, tendo como referência o Ministério do Trabalho e Emprego (RAIS, CAGED, Perfil dos Municípios e Informações para o Emprego Público e Renda).

A pesquisa quantitativa é composta pela organização de um banco de dados que busca trabalhar com indicadores, tais como: dinâmica do mercado de trabalho agropecuário formal; do trabalho agropecuário especializado; participação do trabalho feminino na agropecuária; composição do trabalho agropecuário sazonal e comportamento da média salarial. Para atender as variáveis utilizadas na pesquisa, buscamos construir um banco de dados reunindo informações a respeito do mercado de trabalho formal no setor da agropecuária da região Nordeste, bem como do Estado do Ceará e especificamente da região do Baixo Jaguaribe. Para tanto, utilizamos a base de dados do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), que disponibiliza informações como: o Perfil dos Municípios, Informações do Emprego Público e Renda, Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED) e a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS).

O perfil dos municípios oferece dados a respeito do mercado de trabalho formal em todas as unidades federativas, bem como nas microrregiões e municípios. Sua principal função é possibilitar o uso de informações sobre as ocupações que mais admitiram ou demitiram e o saldo da movimentação das ocupações (Admitidos – Demitidos). Os dados podem ser obtidos tanto de forma agregada como desagregada para, assim, oferecer maior nível de detalhe.

As Informações para o Emprego Público e Renda permitem angariar dados adicionais a respeito do mercado de trabalho, como a População Economicamente Ativa (ocupada e desocupada) por raça e gênero, trabalhadores formais e informais por raça e gênero e a taxa de analfabetismo por gênero. Estas informações são baseadas nos dados do Censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2000.

O Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED) tem como principal objetivo fornecer dados para a compreensão da dinâmica do mercado de trabalho formal através de estatísticas conjunturais com a

peculiaridade de agregar dados sobre a quantidade de admitidos e desligados com periodicidade mensal. Essa análise pode ser realizada nas escalas geográficas que contemplam o país como um todo, as unidades da federação, mesorregiões, microrregiões e municípios em todos os setores da economia, podendo chegar a mais de quinhentas subdivisões.

Os dados do CAGED são originados das declarações de todo empregador que tenha empregado contratado pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e que tenha tido movimentação no mês (admissão, desligamento, transferência, morte ou aposentadoria). O CAGED é subdividido em CAGED Estatístico e Perfil Estabelecimento. Em termos de informações disponíveis relativas ao empregado, o CAGED possibilita informações sobre o vínculo (Tempo de Emprego, Horas trabalhadas, Remuneração e Tipo de movimentação) bem como dados individuais (Sexo, Faixa etária e Grau de instrução).

A Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) é um registro administrativo de periodicidade anual criado no ano de 1975. Tem como objetivo criar subsídios às políticas trabalhistas e de composição salarial, assim como contribuir com a análise estrutural do mercado formal brasileiro, já que contempla 97% do universo do mercado formal do Brasil. A RAIS possui algumas peculiaridades, sendo que as mais importantes são ligadas ao fato de que a abrangência, em termos das movimentações do mercado de trabalho, é muito maior que a do CAGED. Desta forma, mesmo que determinados estabelecimentos não tenham tido alguma movimentação (Admitidos e Desligados), os empregadores devem declarar para a RAIS, já que esta tem como função oferecer dados a respeito do estoque de empregos, ou seja, a quantidade de empregos formais existentes no ano analisado.

A RAIS é subdividida em RAIS Estabelecimentos e RAIS Trabalhadores. A RAIS Estabelecimentos é responsável por oferecer estatísticas sobre a natureza jurídica, tipo, tamanho e o estoque de empregos em cada estabelecimento que venha a possuir empregados formais. Enquanto a RAIS Trabalhadores disponibiliza informações sobre os Empregos, enfocando no tipo de vínculo e dados individuais a respeito do sexo, grau de instrução, faixa etária e a nacionalidade da mão-de-obra.

É importante destacar que os anos considerados para análise na pesquisa (1985, 1995, 2002) foram defi-

nidos respeitando as limitações de uso das bases. Como exemplo, podemos citar a RAIS, que fornece dados a partir do ano de 1985. Especificamente a RAIS, até o dado momento da pesquisa, só disponibiliza dados do período de 1985 a 2002. Desta forma, optamos por definir um recorte temporal que contemplasse aproximadamente dez anos de intervalo.

4 – RESULTADOS

A existência de um mercado de trabalho formal no setor agropecuário cearense é muito recente. Do contingente total da População Economicamente Ativa no Estado do Ceará, de maneira geral, assim como na região do Baixo Jaguaribe, uma parcela significativa permanece, ainda hoje, ligada às atividades agropecuárias. No entanto, deve-se destacar a predominância da agricultura familiar, voltada à subsistência ou à produção simples de mercadorias, o que contribui para expor um quadro de condições pouco dinâmicas associadas ao mercado de trabalho agrícola. Como resultado da expansão do agrogócio, que tem difundido um novo modelo de produção agropecuária, fazendo do Baixo Jaguaribe um ponto de conexão de circuitos espaciais da produção do sistema alimentar globalizado, o comportamento endógeno das relações de trabalho vem sendo transformado. Dessa forma, a mudança do padrão de produção acompanha-se de um aumento do mercado de trabalho agrícola em moldes capitalistas modernos, na década de 1990.

Dentre as fontes de informação sobre o mercado de trabalho segundo municípios, deve-se destacar o acompanhamento do emprego formal, com carteira assinada, realizado pelo Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED), do Ministério do Trabalho. Com base nessa fonte, é calculado o estoque de mão-de-obra empregada, divulgado pelo ministério através do Relatório Anual de Indicadores Sociais (RAIS), que permite visualizar a situação de cada município quanto ao emprego de mão-de-obra através do estoque anual de trabalhadores.

A análise das fontes supracitadas mostra que, tomando o Estado como um todo, o estoque total de empregos formais praticamente dobrou (93%) entre os anos de 1985 e 2002, passando de um estoque de 8.379 para 16.148 empregos no período. Deste total, a região do Baixo Jaguaribe concentrava o inexpressivo percentual de 0,62% no primeiro ano, passando para 18,08%

no segundo ano considerado para análise, passando de 52 para 2.921 o número total de empregos formais na agropecuária. Essa concentração reforça a idéia da importância do crescimento da agropecuária da região objeto de estudo. A base de dados CAGED aponta para uma tendência de crescimento do emprego formal na região em relação ao Estado como um todo, uma vez que o número de admissões de trabalhadores com carteira assinada no setor da agropecuária na região do Baixo Jaguaribe chegou a 34% do número total de admissões no setor da agropecuária.

A análise do estoque de empregos formais no setor agropecuário distribuído no Baixo Jaguaribe, segundo seus municípios, mostra que somente dois de seus dez municípios possuíam emprego formal no setor da agropecuária (Morada Nova e Tabuleiro do Norte), em 1985, número que passa para nove municípios em 2002. Destaca-se, porém, que somente três municípios (Quixeré, Jaguaruana e Limoeiro do Norte) concentravam a quase totalidade deste contingente (98%), no último ano. O município de Quixeré deve ser destacado, pois, sozinho, reunia 81,5% do estoque de empregos formais no setor da agropecuária no Baixo Jaguaribe, em 2002, sendo que, em 1985, aparecia entre os municípios que não possuíam empregos formais no setor.

Deve-se destacar que é nos municípios de Limoeiro do Norte e Quixeré aonde se vêm instalando, ao longo da década de 1990, algumas médias e grandes empresas agrícolas associadas ao agronegócio da fruticultura,

promovendo grande impulso à atividade agrícola. Outro aspecto a citar diz respeito ao fato de Quixeré apresentar baixos índices de desenvolvimento nos demais setores da economia, mesmo no mercado de trabalho formal nos demais setores econômicos.

Os dados referentes ao ano de 2002 revelam um crescimento, assim como uma nova territorialização do mercado de trabalho agrícola formal, que obedece ao presente momento de organização do espaço agrário regional. Estas características estão em sintonia com a recente dinâmica da agricultura baseada na reestruturação produtiva da atividade agropecuária. Em outras palavras, a dinâmica do mercado de trabalho agrícola segue no rastro das alterações produtivas refletindo, assim, profundas modificações no âmbito socioeconômico.

A difusão da fruticultura no Baixo Jaguaribe é o ponto-chave para entendermos o novo padrão produtivo que se processa também nesta região e, conseqüentemente, do mercado de trabalho agrícola que agora passa a hierarquizar o quadro de contratações formais no setor da agropecuária. O município de Quixeré, por exemplo, está ligado à lógica globalizada de produção e consumo de frutas tropicais. Dessa forma, como pudemos verificar durante a pesquisa de campo neste município, houve uma queda da área plantada e da produção de alimentos voltados para o consumo local.

Estes produtos foram substituídos por frutas para a exportação como o abacaxi, a banana, a goiaba e, em

TABELA 1 – EMPREGADOS COM VÍNCULO EMPREGATÍCIO ATIVO EM 31/12 NO SETOR DA AGROPECUÁRIA NO BAIXO JAGUARIBE (CE)

	1985		1995		2002	
	Estabelecimentos com vínculo empregatício ativo	Empregados com vínculo empregatício ativo	Estabelecimentos com vínculo empregatício ativo	Empregados com vínculo empregatício ativo	Estabelecimentos com vínculo empregatício ativo	Empregados com vínculo empregatício ativo
Alto Santo	0	0	1	7	2	15
Ibicuitinga	0	0	1	1	1	1
Jaguaruana	0	0	4	683	9	246
Limoeiro do Norte	0	0	4	154	13	231
Morada Nova	2	25	5	67	1	8
Palhano	0	0	0	0	0	0
Quixeré	0	0	1	1	13	2.380
Russas	1	9	7	33	11	34
São João do Jaguaribe	0	0	4	5	3	4
Tabuleiro do Norte	1	18	2	5	2	2
Total	4	52	29	956	55	2.921

Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego (MTE)/Relação Anual de Informações Sociais (RAIS).

especial, o melão, sendo que a mudança no produto cultivado muitas vezes vem acompanhada pela mudança do tipo de produtor, considerando que quem domina a cadeia produtiva de frutas são os empresários com experiência no ramo que incorporam, cada vez mais, um maior número de terras dos produtores locais e passam a investir na região, o que evidencia também a migração dos agentes produtores do espaço para este novo *locus* de valorização do capital.

Observando a tabela abaixo, podemos notar que as profissões ligadas ao setor da agropecuária são as que apresentam o maior número de admissões na região do Baixo Jaguaribe. Assim, o mercado de trabalho agrícola tem hegemonia sobre o mercado de trabalho formal total da região. Desta forma, confirma-se a tendência de expansão da agricultura e de relações capitalistas baseadas no trabalho assalariado.

Outra característica a ser destacada é a do tamanho dos estabelecimentos por quantidade de empregados. De maneira geral, em todos os anos analisados e para todo o Estado, há predominância dos estabelecimentos com até quatro empregados, sendo expressivo o número de estabelecimentos que não possuem nenhum emprego formal. No Baixo Jaguaribe, são 55 os estabelecimentos que registravam empregos formais na atividade agro-

pecuária, no ano de 2002, contra os quatro em 1985 e os 26 em 1995. No ano de 1985, dos quatro estabelecimentos com empregados formais, somente um empregava de 20 a 49 empregados (Morada Nova). Todos os demais ficaram abaixo desta faixa.

Realidade bastante distinta registrou-se em 2002, quando sete estabelecimentos possuíam mais de 50 empregados. Deste total de estabelecimentos, três registavam de 100 a 249 empregados (um em Jaguaruana, um em Limoeiro do Norte e um em Quixeré), sendo o grande destaque o município de Quixeré, que possuía uma empresa com mil ou mais empregados, realidade até então nunca registrada, seja na região do Baixo Jaguaribe, seja no Ceará como um todo, já que esta empresa com mais de mil empregados é a única em todo o Estado. Os dados supracitados, por si, corroboram nossa hipótese de que as mudanças ocorridas na atividade agropecuária no Baixo Jaguaribe vêm promovendo a organização de um mercado de trabalho agrícola na região, cuja realidade, até muito recentemente, se desconhecia.

Em Quixeré e Limoeiro do Norte, é possível encontrar empresários oriundos de outras partes do Brasil, assim como uma grande empresa multinacional classificada entre as três principais do ramo da fruticultura. Foi

TABELA 2 – OCUPAÇÕES COM MAIORES SALDOS (ADMITIDOS – DEMITIDOS), SEGUNDO OS GRANDES SETORES DO IBGE, NO BAIXO JAGUARIBE – JANEIRO A SETEMBRO DE 2004

	Admissões	Desligamentos	Saldo
Trabalhador no cultivo de espécies frutíferas rasteiras	3.222	1.873	1.349
Preparador de calçados	1.169	402	767
Vendedor de comércio varejista	278	205	73
Produtor de espécies frutíferas rasteiras	210	395	-185
Eletricista de instalações	182	254	-72
Trabalhador volante da agricultura	181	302	-121
Auxiliar de escritório, em geral	151	79	72
Trabalhador no cultivo de árvores frutíferas	131	203	-72
Oleiro (fabricação de telhas)	128	198	-70
Leiturista	90	137	-47
Tratorista agrícola	84	72	12
Trabalhador da manutenção de edificações	76	34	42
Ceramista	65	81	-16
Servente de obras	53	35	18
Alimentador de linha de produção	44	14	30
Trabalhador agropecuário em geral	43	55	-12
Motorista de caminhão (rotas regionais e internacionais)	43	31	12
Auxiliar geral de conservação de vias permanentes (exceto trilhos)	42	14	28
Faxineiro	38	28	10
Vigia	31	36	-5

Fonte: Perfil dos municípios fornecido pela CAGED/MTE.

TABELA 3 – TAMANHO DOS ESTABELECIMENTOS, SEGUNDO NÚMERO DE EMPREGADOS NO MUNICÍPIO DE QUIXERÉ – 2002

		Estabelecimentos com vínculo empregatício ativo	Empregados com vínculo empregatício ativo
Quixeré			
	Até 4	2	3
	De 5 a 9	1	6
	De 10 a 19	3	36
	De 20 a 49	2	54
	De 50 a 99	2	155
	De 100 a 249	1	206
	De 250 a 499	1	266
	1.000 ou mais	1	1.654
	Total	13	2.380

Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) / Relação Anual de Informações Sociais (RAIS).

justamente esta empresa que registrou um número superior a mil empregados no setor agropecuário no ano de 2002, cerca de 51% dos empregos formais existentes em todos os setores econômicos em Quixeré, 69% dos empregos formais no setor agropecuário e 10% do total de empregos formais no setor da agropecuária em todo o Estado do Ceará.

Instalada na segunda metade da década de 1990, após uma longa pesquisa sobre o melhor local para instalação de uma nova unidade produtiva na América Latina, em poucos anos implantou significativas mudanças no que tange a vários aspectos da produção, difundindo a agricultura científica e o agronegócio de frutas, assim como uma nova dinâmica, seja no tocante ao mercado de trabalho agrícola formal, seja quanto ao mercado de terras, cujo preço vem crescendo geometricamente desde sua chegada.

A produção de frutas é o grande objetivo, algumas ainda em fase experimental, como é o caso do abacaxi, em Limoeiro do Norte, sendo o melão o carro-chefe da empresa no Baixo Jaguaribe. As determinações exógenas predominam na organização da produção desta empresa, notadamente no que tange aos mercados, já que o objetivo maior da produção é a exportação, principalmente para os mercados europeu e norte-americano.

O ciclo produtivo do melão ajuda-nos a melhor compreender algumas das variações no percentual de admitidos no setor agropecuário no Baixo Jaguaribe, uma vez que uma das características do mercado de trabalho agrícola é a sazonalidade, dada pelas diferentes demandas de trabalho durante o processo produtivo, considerando

o ciclo produtivo das culturas. O ápice da geração de empregos no ciclo do melão é o segundo semestre, quando se realiza a colheita do fruto, fase que mais necessita de força de trabalho.

O melão lidera as exportações de frutas no Ceará. Em dados da Secretaria de Agricultura e Pecuária do Ceará (Seagri), dos US\$ 21.561,63 das exportações de frutas realizadas pelo Estado, US\$ 18.161,25 foram apenas da cultura do melão, ou seja, 84% do total de frutas exportadas no ano de 2003. A evolução da produção do melão é paralela à chegada das empresas agrícolas no Baixo Jaguaribe. De acordo com dados do IBGE, no ano de 1999, o município de Quixeré possuía 80ha de área plantada com melão. Já no ano de 2002, a área plantada chegou a 2.500ha, conforme podemos observar na Tabela 4.

De acordo com informações do CAGED, os dados do total de admitidos no setor da agropecuária no Baixo Jaguaribe, considerando o primeiro e o segundo semestres do ano de 2003, é notório o destaque do segundo semestre no número de admitidos, uma vez que o número foi cerca de 3,5 vezes maior que o do primeiro semestre (respectivamente 2.682 contra 736 admitidos). Destaca-se que, do total de admitidos em toda a região, 89% concentraram-se no município de Quixeré.

Uma vez que a agricultura científica e o agronegócio são intensivos em mão-de-obra especializada, a reestruturação produtiva da agricultura no Baixo Jaguaribe tem acirrado a divisão social do trabalho no setor. Hoje, o mercado regional de trabalho agrícola já se mostra hierarquizado, apresentando numa de suas pontas o traba-

TABELA 4 – EVOLUÇÃO DA ÁREA PLANTADA E DA QUANTIDADE PRODUZIDA DE MELÃO NO MUNICÍPIO DE QUIXERÉ – BAIXO JAGUARIBE

	1999	2000	2001	2002
Área Plantada (ha)	80	1.100	1.700	2.500
Quantidade Produzida (mil frutos)	1.600	20.000	42.500	62.500

Fonte: Produção Agrícola Municipal fornecida pelo IBGE.

lhador especializado. Estes são profissionais de origem e vivência urbanas, que passam a ser os assalariados permanentes (engenheiro geneticista, veterinário, administrador agrícola etc.) dos setores associados ao agro-negócio, com elevada composição orgânica do capital. A intensa difusão de capital, tecnologia e informação na atividade agropecuária aumentou a divisão das tarefas e funções produtivas e administrativas. Paralelamente, processou-se uma alteração qualitativa e quantitativa de antigas funções, promovendo importantes transformações no mercado de trabalho agrícola.

Considerando o grau de instrução dos trabalhadores do setor agropecuário no Ceará, evidencia-se que cerca de 10% eram analfabetos, em 2002, e cerca de 38% tinham até a 4ª série incompleta. Somavam, assim, aproximadamente a metade do contingente total de trabalhadores do setor agropecuário no Estado. No outro extremo, somente 4% possuíam nível superior completo. Este percentual, apesar de sua pouca relevância, aponta para uma tendência de mudança do perfil de instrução dos trabalhadores do setor, uma vez que somavam 647 trabalhadores em 2002 contra os 141 registrados em 1985. Fazendo a mesma análise para o Baixo Jaguaribe, temos a situação de semi-analfabetismo ainda mais evidente, uma vez que 75% dos trabalhadores do setor agropecuário desta região possuíam até a 4ª série incompleta, no ano de 2002, e um percentual ainda menor, 1,2% ou 35 trabalhadores, com superior completo. O destaque fica para o fato de o município de Quixeré concentrar 26 dos 35 (74%) trabalhadores do setor agropecuário de toda a região com grau de instrução superior completo. O município de Limoeiro do Norte vinha em segundo lugar com sete trabalhadores.

Para a análise dos impactos do atual processo de reestruturação produtiva sobre o trabalho agrícola na região do Baixo Jaguaribe, não podemos deixar de considerar:

[...] o fato de que as mudanças operadas no espaço raramente eliminam de uma vez os traços materiais do passado, obrigando a considerar as fases respectivas de instalação de novos instrumentos de trabalho e de

criação de novas relações de trabalho, já que em cada fase, as relações sociais de produção não são da mesma natureza. (SANTOS, 1988, p. 54).

Sendo assim, foi necessário considerar o contexto em que as relações de trabalho foram geradas a partir do conhecimento da sua história, uma vez que o trabalho é historicamente produzido e, portanto, mutante com a história humana. Nosso propósito foi indicar alguns elementos que caracterizam essa construção histórica, procurando focalizar as principais dinâmicas nas relações de trabalho, ao invés de oferecer uma visão limitada, fixa no tempo e no espaço, visto que não se trata de algo linear em que se pode demarcar o seu início e o seu término, pois os processos não são estanques, mas interligados.

A presença do trabalhador assalariado temporário representa não somente a expropriação dos que não detêm a propriedade da terra, como também inclui muitos pequenos proprietários que, impossibilitados de garantir a sobrevivência da família unicamente pelo produto do trabalho no seu lote de terra, são obrigados a se assalariar em determinados períodos do ano. Dessa forma, dentre os trabalhadores agrícolas assalariados temporários, deve-se distinguir aquele que só detém a sua própria força de trabalho, o “bóia-fria”, residente na cidade, que se desloca diariamente para o campo, sobretudo nas épocas de safra, daqueles que ainda possuem uma pequena propriedade de terra, na qual residem com a família e, como não conseguem auferir a subsistência, vendem sua força de trabalho durante algumas épocas do ano, especialmente para as empresas agrícolas mais dinâmicas.

Por outro lado, amplia-se o processo de subordinação de alguns pequenos produtores agrícolas que, ao invés de expulsos do campo pelo processo de monopolização do espaço agrário, vinculam-se diretamente às empresas agrícolas. Esta subordinação se dá através de mecanismos financeiros e de controle técnico da produção, assim como pela contratação da compra da produção, desenvolvendo-se empresas semi-integradas, como acontece na produção de banana na Chapada do Apodi, município de Limoeiro do Norte. Nesta,

uma das principais empresas agrícolas da região, criou-se um projeto através do qual se oferece assistência técnica aos seus cerca de 50 parceiros, assim como se incentiva o uso de novas tecnologias e se garante a venda da produção de seus parceiros, fortalecendo sua presença no setor da comercialização e no de fornecimento de insumos industriais para a agricultura pela venda para seus parceiros.

5 – CONCLUSÕES

Conclui-se que tem ocorrido uma importante difusão das relações de trabalho tipicamente capitalistas na região do Baixo Jaguaribe. Destaca-se a proletarianização do trabalhador agrícola, com a criação de um mercado de trabalho agrícola formal, até então, praticamente inexistente no semi-árido, onde se encontra a região que nos serve de objeto de estudo.

No tocante às formas de ocupação das pessoas na região do Baixo Jaguaribe, de acordo com dados do Censo Agropecuário do IBGE, constatamos que os responsáveis e membros da família não-remunerados, que aqui são classificados como trabalho familiar, são ainda predominantes na agricultura, embora o mercado de trabalho agrícola formal venha apresentando um crescimento contínuo. Contudo, vem decrescendo nas últimas décadas, cedendo espaço a outras formas de ocupação, com destaque para o emprego temporário, dada a própria especificidade da atividade agrícola, tendo na sazonalidade uma de suas características.

O crescimento do trabalho assalariado temporário expressa a crescente precarização das condições de trabalho daqueles, principalmente os despossuídos dos meios de produção, que se submetem a todo tipo de situação, como as que presenciamos na região, quais sejam: atraso de pagamento, aumento da jornada de trabalho, péssimas condições de trabalho (como falta de instalações sanitárias, água potável, inexistência de material de proteção como botas, luvas etc.).

O trabalhador agrícola assalariado é um proletário agrícola, é aquele trabalhador cujas relações de trabalho constituem prestação de serviços, isto é, cuja força de trabalho é uma mercadoria que ele vende ao empresário agropecuário em diferentes momentos do processo produtivo. Reside, na maioria dos casos, nas periferias de cidades locais, compondo o que Santos (1988) chamou

de o agrícola não-rural. No município de Quixeré já existe um bairro periférico no qual residem quase que exclusivamente trabalhadores agrícolas temporários.

A década de 1980 marca a eclosão de inúmeros estudos analisando vários dos aspectos da modernização da agropecuária brasileira. Para Silva (1981), um dos que escreveram sobre o progresso técnico e as relações de trabalho na agropecuária, o trabalhador agrícola temporário é, fundamentalmente, “um proletário, ou seja, um trabalhador desprovido dos meios de produção e, enquanto tal, obrigado a vender sua força de trabalho para garantir a subsistência, como é o operário urbano e/ou o trabalhador rural assalariado permanente”. Para Andrade (1979), desde a intensificação do capitalismo no campo, a contínua proletarianização do trabalhador rural é o fato mais marcante do meio rural brasileiro.

Mostra-se, também, um acirramento da divisão territorial e social do trabalho, sendo que o mercado de trabalho agrícola regional já mostra certa hierarquização, apresentando numa de suas pontas o trabalhador especializado, de origem e vivência urbanas, que passa a ser o assalariado permanente nos setores associados ao agronegócio, com elevada composição orgânica do capital.

Apesar da expansão do mercado de trabalho agropecuário formal na região do Baixo Jaguaribe, materialização da proletarianização do trabalho agropecuário, esta convive com as antigas características que estão ligadas às formas clássicas de relações de trabalho no semi-árido. É importante lembrar as contribuições de Oliveira (1997) e Martins (1990), segundo os quais, o desenvolvimento do capitalismo no campo é contraditório e combinado, já que cria relações dialéticas entre a expansão do trabalho assalariado e a reprodução das relações camponesas. Na região em estudo, temos as duas situações que convivem lado a lado, ou seja, o desenvolvimento do trabalho assalariado e o familiar. Ou seja, as evidências são contundentes quanto à expansão do mercado de trabalho agropecuário formal no Baixo Jaguaribe. Tais relações ocorrem engendradas pela refuncionalização de uma das áreas mais afetadas pela instalação do agronegócio no Estado do Ceará. Na complexidade do desenvolvimento desigual e combinado, encontra o sustentáculo também das relações de produção não-capitalistas no campo.

A abertura da região do Baixo Jaguaribe à competição global, somada à intensificação das práticas neolibere-

rais em um ambiente de reestruturação produtiva, trouxe consigo um conjunto de transformações sobre o trabalho agrícola. Os estudos até aqui realizados, baseados na metodologia indicada (levantamento de dados secundários, trabalhos de campo na área que nos serve de objeto, assim como em outras áreas do Nordeste, e organização de banco de dados) nos permitem vislumbrar algumas das particularidades da dinâmica do trabalho agrícola na região do Baixo Jaguaribe que podem ser sintetizadas a partir da exposição de alguns aspectos, tais como: difusão da racionalização do processo de trabalho; redução do tempo de produção, com a utilização de um conjunto de inovações tecnológicas e práticas modernas de produção; aumento da produtividade do trabalho; aumento do tempo de não-trabalho para os trabalhadores de baixo nível técnico educacional; intensa exploração da força de trabalho; aumento da intensidade e do ritmo da jornada de trabalho; mudança na estrutura profissional com novas categorias de trabalho; maior diferenciação, complexidade e segmentação da classe trabalhadora; crescente oferta de emprego para profissionais qualificados (trabalhadores assalariados permanentes); aumento da demanda por força-de-trabalho não-qualificada ou semi-qualificada em determinadas fases do processo produtivo; ampliação da divisão social e territorial do trabalho; representatividade dos trabalhadores comprometida (redução dos índices de sindicalização); debilitação político-ideológica da perspectiva de classe social; crescimento do mercado de trabalho formal; intensa mobilização da força de trabalho (desterritorialização e simultânea reterritorialização); crescimento da terceirização nas empresas agrícolas.

Considerando que o processo em curso ocorre de forma parcial, heterogênea, descontínua no tempo e no espaço, sendo alguns municípios da região mais intensamente atingidos, mesmo nestes municípios, esse processo não ocorre de forma homogênea, mas como uma segregação dos espaços da produção.

Embora novas oportunidades de trabalho estejam surgindo através do cultivo de frutas, cujas variedades geneticamente modificadas permitem uma produção quase contínua ao longo do ano agrícola, não são suficientes para empregar o contingente de mão-de-obra desempregada com as mudanças no processo produtivo, e a tendência é essa situação agravar-se cada vez mais com o crescimento da população em idade ativa. Perante tal situação, vislumbramos um cenário pouco promissor para o trabalhador dotado de experiência e conhecimento cons-

truídos empiricamente ao longo da vida, mas que não domina o conhecimento técnico-científico.

A exclusão deste trabalhador de alguns ambientes de trabalho já se mostra, tendo em vista que o mercado de trabalho apresenta-se cada vez mais seletivo e o capital investido em máquinas e equipamentos vem-se intensificando rapidamente, provocando o desemprego tecnológico, que é estrutural e não depende de uma situação conjuntural, desfavorável momentaneamente.

Urge, então, repensar o significado da qualificação e o papel dos sindicatos dos trabalhadores rurais não somente pela perda da representatividade daqueles trabalhadores que passam a constituir a classe de não-trabalhadores, mas também pela inadaptabilidade à representação de novos tipos de trabalhadores, à atuação de novos locais de trabalho (empresas agrícolas e agroindustriais) e ao funcionamento das novas formas de organização, formando uma cadeia produtiva cujos nexos se processam na região, mas só se completam em outras partes do mundo, denotando uma rede de produção agrícola globalizada.

A reestruturação produtiva da agricultura tem promovido fluxos migratórios na região. A migração do campo para as cidades da própria região vem contribuindo para o crescimento desordenado das cidades, fazendo crescer as periferias urbanas e toda sorte de carências de infra-estrutura urbana. O crescimento do número de pessoas sem emprego ou subempregadas é, em parte, responsável pela queda dos salários urbanos, uma vez que o aumento da oferta de mão-de-obra ocasiona uma pressão no sentido de baixar os níveis de remuneração dos trabalhadores. Daí a compreensão de que as políticas visando ao equacionamento dos problemas urbanos não se podem dar sem a devida associação às políticas voltadas para o campo. Por outro lado, passa a ocorrer a migração descendente (SANTOS, 2005), ou seja, da cidade maior, normalmente de outras partes do país, para as cidades da região, atraída para os pontos luminosos (SANTOS, 2005), agraciados pelos vultosos investimentos públicos em infra-estrutura inerente aos recursos hídricos *tropical fruits* e à eletrificação, entre outros.

Com a difusão dos sistemas técnicos e das políticas públicas voltadas a organizar as condições econômicas e de infra-estrutura para o agronegócio da fruticultura, as terras passam por um forte processo de aumento de preços,

acirrando o mercado de terras, tornando-as cada vez mais caras e inacessíveis aos trabalhadores, que passam a ter a sobrevivência mediada por relações monetarizadas, uma vez que não têm mais condições de produzir a própria alimentação e, muito menos, de gerar renda complementar.

Partindo da premissa de que parte considerável do progresso técnico e das mudanças nas relações de produção ocorrem nos espaços onde se concentram os perímetros irrigados e as empresas agrícolas, estes têm sido o *locus* da expansão das relações de trabalho capitalistas. O trabalhador agrícola assalariado, mesmo que temporário, ao mesmo tempo em que representa as novas relações de trabalho no espaço agrário cearense, reproduz a pobreza e a exclusão das velhas relações. Assim, nos espaços agrários aonde a reestruturação ainda não chegou, nos espaços não selecionados para receber os investimentos produtivos modernos, permanece o domínio das relações de trabalho não-capitalistas, para as quais o trabalho com a terra tem como objetivo principal a subsistência da família. Estes dados revelam algumas das contradições trazidas pela própria difusão do capitalismo no espaço agrário do semi-árido cearense, cujos reflexos no espaço agrário têm sido a fragmentação e, nas relações de trabalho, o surgimento de um mercado de trabalho agrícola formal e novas formas de subordinação dos agricultores familiares aos processos modernos de produção agrícola.

Por entender constituir a região e o lugar frações do espaço total do planeta onde o mundo é empiricamente percebido, o estudo apresentado corrobora a compreensão de uma das diferentes formas de empiricização da produção agropecuária globalizada. A análise em processo corrobora o avançar na percepção das relações de trabalho engendradas pela dispersão espacial da produção agropecuária no Brasil e para a elaboração da síntese dos processos que lhe são pilares. A nosso ver, é possível, também, avançar nos esquemas de análise das novas lógicas na relação centro-periferia, assim como dos principais processos presentes na base de todas as mazelas hoje reinantes, o que permite prosseguir, também, na busca de soluções, por uma outra globalização.

Abstract

This article aims to present some statements related to the agricultural work which result from the re-structural

productive process of the agriculture in Baixo Jaguaribe, State of Ceará, where the agribusiness of tropical fruits has been expanded. Its methodology is organized into four axes: 1) systematization of secondary data about the study area; 2) organization of field work at the study area; 3) organization of technical visits at other northeastern areas where similar and associated processes have been happened 4) elaboration of historical series of data obtained from the Labor Department (Ministério do Trabalho) (RAIS / CAGED). It has been observed an important dissemination of typically capitalistic working relationships in areas which recently have been dominated by subsistence agriculture, natural extraction and extensive cattle-raising. We also point up the appearance of a formal labor-market resulting as well as the proletarian agricultural-workers, and it also shows up that the social divisions of work become tough.

Key words:

Agribusiness. Baixo Jaguaribe. Agricultural Work. Tropical Fruits.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, M. C. de. **Agricultura e capitalismo**. São Paulo: Ciências Humanas, 1979.

_____. **A terra e o homem no Nordeste**. 4. ed. São Paulo: Ciências Humanas, 1980.

ANTUNES, R. **Os sentidos do trabalho: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho**. 6. ed. São Paulo: Bomtempo, 2003.

ARAÚJO, T. B. de. Herança de diferenciação e futuro de fragmentação. **Estudos Avançados**, n. 29, p. 7-36, 1997.

DELGADO, G. C. **Capital financeiro e agricultura no Brasil**. São Paulo: Ícone, 1985.

ELIAS, D. Agricultura científica no Brasil: impactos territoriais e sociais. In: SOUZA, M. A. A. de. **Território brasileiro: usos e abusos**. Campinas: Territorial, 2003a.

_____. Expansão do meio técnico-científico-informacional. In: CARLOS, A. F. A (Org.). **Ensaio de**

geografia contemporânea: Milton Santos, obra revisitada. São Paulo: Hucitec, 1996.

_____. **Globalização e agricultura.** São Paulo: EDUSP, 2003b.

_____. A integração competitiva do semi-árido cearense. In: ELIAS, D.; FURTADO, J. L. S. (Org.). **Modernização excludente.** Fortaleza: Demócrito Rocha, 2002a. (Coleção Paradigmas da Agricultura Cearense).

ELIAS, D. (Org.). **O novo espaço da produção globalizada:** o Baixo Jaguaribe (CE). Fortaleza: Funece, 2002b.

HARVEY, D. **Condição pós-moderna.** 6. ed. São Paulo: Edições Loyola, 1996.

HIRST, P.; THOMPSON, G. **Globalização em questão:** a economia internacional e as possibilidades de governabilidade. Petrópolis: Vozes, 1998.

IANNI, O. **Teorias da globalização.** 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.

LOPES NETO, A. **O que é o cluster?:** revisão bibliográfica, workshop em Chihuahua (México) e iniciativa pelo Nordeste. Fortaleza: Iplance, 1998.

MARTINS, J. S. **O cativo da terra.** 4. ed. São Paulo: Hucitec, 1990.

MENEZES, D. de. **O outro Nordeste:** ensaio sobre a evolução social e política do Nordeste da civilização do couro e suas implicações históricas nos problemas gerais. 3. ed. Fortaleza: UFC, 1995.

MUNIZ, A. M. V. **Reestruturação produtiva e trabalho agrícola no Baixo Jaguaribe:** mudanças, permanências, desafios e tendências. 2004. 318 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2004.

OLIVEIRA, A. U. de. Agricultura brasileira: transformações recentes. In: ROSS, J. L. (Org.). **Geografia do Brasil.** São Paulo: Edusp, 1998.

_____. **Agricultura camponesa no Brasil.** São Paulo: Contexto, 1997.

OLIVEIRA, M. L. V. M. de. **Os circuitos espaciais de produção da J. Macêdo Alimentos.** 2002. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Geografia) – Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2002.

SANTOS, M. Os circuitos espaciais da produção. In: SANTOS, M.; SOUZA, M. A. A. de (Org.). **A construção do espaço.** São Paulo: Nobel, 1986.

_____. **Por uma economia política da cidade.** São Paulo: Hucitec, 1994.

_____. **Espaço e método.** São Paulo: Nobel, 1985.

_____. **Metamorfoses do espaço habitado:** fundamentos teóricos e metodológicos da geografia. São Paulo: Hucitec, 1988.

_____. **A natureza do espaço:** técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: Hucitec, 1996.

_____. **Por uma outra globalização:** do pensamento único à consciência universal. Rio de Janeiro: Record, 2000.

_____. **Técnica, espaço, tempo:** globalização e meio técnico-científico-informacional. São Paulo: Hucitec, 1994.

_____. **A urbanização brasileira.** 2. ed. São Paulo: Hucitec, 2005.

_____. **A urbanização brasileira.** São Paulo: Hucitec, 1993.

SANTOS, T. dos. **Revolução científico-técnica e capitalismo contemporâneo.** Petrópolis: Vozes, 1983.

SILVA, J. G. da. **A modernização conservadora:** estrutura agrária, fronteira agrícola e trabalhadores rurais no Brasil. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

_____. **Progresso técnico e relações de trabalho na agricultura.** São Paulo: Hucitec, 1981.

SORJ, B. **Estado e classes sociais na agricultura brasileira**. Rio de Janeiro: Zahar, 1980.

Recebido para publicação em 14.08.2005.

Análise das Liberações Recentes de Recursos do Pronaf: Uma Mudança na Lógica de Distribuição?

Vanessa Petrelli Corrêa

- Professora do Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal de Uberlândia
- Doutora em Teoria Econômica pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)
- Pesquisadora do Núcleo de Desenvolvimento Econômico (IE)/ Universidade Federal de Uberlândia (UFU)
- Bolsista Procad-Capes

Fernanda Faria Silva

- Mestre em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Uberlândia, Minas Gerais

Resumo

Destaca que algumas linhas de ação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) têm seguido uma lógica parecida com as demais linhas de financiamento do Sistema nacional de Crédito Rural (SNCR), ou seja, têm privilegiado regiões geográficas economicamente mais favorecidas, cidades com determinados perfis de renda e organização, bem como produtores mais integrados economicamente. O objetivo deste trabalho é analisar o perfil da expansão e direcionamento dos recursos das modalidades do Pronaf (Crédito, Infra-Estrutura e Capacitação) no sentido de verificar a *performance* do programa. Estuda com maior detalhe o Pronaf Crédito, o principal liberador de recursos. Paralelamente, destaca que as duas outras modalidades têm apresentado maior potencial de atingir os agricultores familiares com menores rendas e inseridos em regiões e municípios mais carentes. Conclui, entretanto, que o crédito bancário tradicional, operado pela via de empréstimos individuais, não é o melhor caminho para beneficiar as populações excluídas do sistema financeiro.

Palavras-chave:

Pronaf; Financiamento Agrícola; Agricultura Familiar.

1 – INTRODUÇÃO

De acordo com o documento “Novo retrato da agricultura familiar: o Brasil redescoberto” (BRASIL, 2000), existem no país 4.139.369 estabelecimentos familiares e 554.501 patronais. Estes números mostram a extensão da agricultura familiar no território nacional e indicam o potencial deste segmento para a geração de ocupação e de alimentos. Em termos dos recursos financeiros disponibilizados para este segmento, temos que, historicamente, parte destes agricultores ficou alijada dos recursos ofertados pelo Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR).

Cabe observar que a agricultura familiar não tem um perfil homogêneo e este coletivo está desigualmente distribuído pelo país. Neste universo, encontram-se tanto agricultores economicamente integrados (a redes de distribuição, a agroindústrias, ao setor exportador) e que tiveram acesso a novos padrões tecnológicos, quanto agricultores com baixo nível de integração e que produzem para o autoconsumo. Na verdade, existe grande dificuldade de classificá-los, tendo em vista esta heterogeneidade.

De qualquer forma, o que se observa é que, no leque do universo considerado como sendo o de agricultores familiares, o grupo mais economicamente integrado tem recebido as benesses desta integração e conseguiu fazer parte do processo de modernização conservadora. Conseguiu, inclusive, historicamente ter acesso ao crédito bancário ofertado pelo Sistema Nacional de Crédito Rural. Paralelamente, os agricultores familiares menos integrados foram alijados do processo de modernização e tiveram baixo acesso ao sistema de crédito.

No passado, mesmo estes agricultores mantinham níveis de relação com seus mercados locais, além de se articularem economicamente pela via do mercado de trabalho, quando algum dos membros da unidade familiar atuava como trabalhador temporário na colheita de algumas culturas. Ocorre, no entanto, que hoje esta situação mudou drasticamente. O que se observa é que houve uma redução da participação destes agricultores familiares não integrados nos espaços onde antes eles atuavam. Perderam espaço como trabalhadores temporários, por conta de o processo de mecanização passar a contemplar praticamente todas as etapas do processo produtivo agrícola, prescindindo, em grande parte, da sua contratação. Perderam também espaço de vender sua produção *in natura* nos mercados locais porque a abertu-

ra comercial passa a exigir produtos muito mais homogêneos, com maior regularidade de oferta e com uma alta escala mínima de produção, perfil de mercado este que invade inclusive os espaços locais.

Ou seja, o processo de exclusão e desagregação da produção familiar não integrada tem crescido. Uma das discussões que se coloca então é como este segmento marginalizado da agricultura familiar conseguiria integrar-se, reinserindo-se em mercados de produtos e serviços.

A partir deste quadro é que se abre a análise de qual deveria ser o perfil das políticas públicas a serem adotadas, seus objetivos, seu público-alvo e, assim, o seu impacto para os diferentes grupos de agricultores familiares. Seguindo esta preocupação, nosso estudo tem como objetivo levantar a situação atual de direcionamento dos recursos do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf).

Após sua implantação inicial, que levou a uma forte concentração de recursos, nos mesmos moldes dos apresentados historicamente pelo Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), apresentaram-se mais recentemente algumas mudanças que, teoricamente, estariam alterando o perfil do programa no sentido de dirigir um número maior de agricultores mais carentes e estimular o desenvolvimento local. Os relatórios institucionais recentes do Pronaf destacam que este

foi, desde o início, concebido e executado como um programa de apoio ao desenvolvimento local, e não somente como meio de levar crédito aos agricultores e enviar recursos a municípios carentes: tão importante quanto o crédito, os recursos e a formação dos agricultores e dos técnicos, é a integração dessas políticas, que se consegue, antes de tudo, pelo esforço das organizações e do estímulo à coordenação entre atores econômicos privados, organizações associativas e diferentes esferas do governo. (BRASIL, 2002, p. 10).

O intuito do nosso artigo é questionar a afirmação acima e mostrar através de alguns dados iniciais que, mesmo tendo em vista alteração recente da legislação que incorporou novos agricultores menos capitalizados ao acesso de recursos (PRONAF Crédito – Grupo B) e da atuação importante e diferenciada que se dá no âmbito a modalidade Infra-Estrutura e Capacitação, o Pronaf, visto como um todo, continua preso à lógica concentradora de recursos. Ademais, a integração das políticas e o

esforço de organização continuam ausentes do Pronaf Crédito, o principal liberador de recursos.

Para chegar a esta conclusão, deve-se analisar o perfil atual do direcionamento dos recursos do Pronaf Crédito, mas não apenas o desta modalidade. É preciso integrar também os dados das outras modalidades do Pronaf, em especial do Pronaf Infra-Estrutura, que trabalha com a lógica de liberação de recursos por projetos coletivos, não individuais. É esta última modalidade que tem incorporado crescentemente as indicações do debate que envolve a importância da construção do “capital social” para a inserção econômica de agricultores familiares na situação atual dos mercados agrícolas.

2 – BREVE HISTÓRICO DO PRONAF E DE SUAS MODALIDADES

Como se sabe, a primeira versão do estudo realizado pela articulação FAO (1996¹) levantou a dimensão que a agricultura familiar representava para o Brasil à época. Foi constatado que cerca de 75% dos estabelecimentos agrícolas no Brasil tinham características de produção familiar, sendo que somente os estabelecimentos tidos como familiares abrangiam somente 22% da área total.

Além disso, este tipo de estabelecimento era responsável por cerca de 60% do pessoal ocupado, detendo 28% do valor total da produção agropecuária. Estes dados mostraram-se extremamente relevantes para indicar a importância da agricultura familiar na geração e manutenção de postos de ocupação no campo. Paralelamente, o estudo também detectou que, do total de estabelecimentos que tiveram acesso aos programas de financiamento, apenas 44% (cerca de 11% do valor total financiado pelas fontes formais de recursos) eram direcionados para agricultores familiares.

A partir das constatações desse estudo, fez-se uma caracterização específica da agricultura familiar e construiu-se uma classificação baseada na renda dos agricultores, definindo diferentes estratos. No estrato A, estaria contido um tipo de agricultura familiar mais consolidada, ou seja, de agricultores familiares mais integrados e capitalizados (1,5 milhão de estabelecimentos). O estrato B conteria os agricultores familiares em transição, ou seja, ainda não totalmente integrados (2,5 milhões de estabe-

lecimentos). Por fim, o estrato C abrangeria a agricultura familiar do tipo periférica, sem infra-estrutura e altamente inviável economicamente (2,5 milhões de estabelecimentos). Após esta classificação, foi indicado que as políticas públicas deveriam voltar-se para a tentativa de inserção dos agricultores vinculados ao estrato B, enquanto que aqueles vinculados ao estrato C deveriam ser contemplados por políticas agrárias específicas.

A idéia assentada nesta pesquisa da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação (FAO)/ Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) foi que a agricultura familiar tinha potencial produtivo maior do que realmente se observava, e a ampliação do acesso ao crédito poderia ser um fator essencial. Ao indicar-se que os recursos das políticas públicas deveriam centrar-se no agricultor familiar passível de consolidação, a idéia foi que os agricultores familiares em foco são atores econômicos, que podem ter iniciativas consistentes e que podem ter um movimento de geração de renda, mesmo nas áreas não densamente povoadas.

O Pronaf foi instituído a partir destas recomendações. Então, no que tange à evolução do programa, num primeiro momento, baseado no referido estudo, como também nas demandas de grupos agrários, o Ministério da Agricultura e Abastecimento criou o programa de Valorização da Pequena Produção Rural (Provap), uma linha de crédito exclusiva para a agricultura familiar. Posteriormente, em 1995, foi elaborado o Pronaf, sendo efetivamente implementado em 1996.

Ele foi criado abrindo-se três modalidades: Crédito, Infra-Estrutura e Capacitação. O Pronaf Crédito objetiva conceder apoio financeiro às atividades agropecuárias e não-agropecuárias por meio da liberação direta entre o banco e o demandante de crédito, sem que haja prioridades regionais ou mesmo regras de liberação que definam o seu público-alvo efetivo. Esta modalidade estende-se a vários grupos, direcionando os recursos de acordo com o tipo de agricultor, classificados de “A” a “E”, de acordo com critérios típicos de cada um. Esta é a modalidade que apresenta a maior liberação, tendo o Banco do Brasil como o principal agente financeiro em termos de repasse dos recursos.

A segunda modalidade corresponde ao Pronaf Infra-Estrutura e Serviços Municipais, que busca priorizar a implantação, ampliação e modernização da infra-estru-

¹ No ano 2000, foi divulgada uma atualização deste estudo.

tura necessária ao fortalecimento da agricultura familiar. Segundo o Relatório Institucional do Pronaf (2002), a proposta dessa modalidade é fornecer os recursos aos municípios sem condicionar os repasses à troca de clientelismos políticos, dando origem às novas formas de governança, através da implementação de planos locais de desenvolvimento, elaborados de forma participativa entre entidades e agricultores.

A terceira modalidade refere-se à Capacitação, e objetiva habilitar os agricultores familiares e técnicos no levantamento das demandas por crédito, obedecendo a determinadas prioridades, definindo as ações a serem desenvolvidas para atendimento às demandas, e na elaboração e monitoria dos Planos Municipais de Desenvolvimento Rural (PMDRs).

Pela descrição das três linhas de ação do Programa, podemos observar que a lógica de liberação dos recursos do Pronaf Crédito difere sobremaneira da apresentada pelas outras duas. O que queremos destacar é que, tendo em vista estas diferenças, o público-alvo passa a ser essencialmente distinto, o que dificulta a integração entre a lógica da primeira linha *vis-à-vis* às políticas implementadas pelo Pronaf Infra-Estrutura e Capacitação. Vejamos a seguir o que se estabelece legalmente para a liberação dos recursos.

3 – O PÚBLICO-ALVO INDICADO PELO PRONAF EM SUAS DIFERENTES LINHAS DE ATUAÇÃO

3.1 – O Pronaf: Infra-estrutura, Serviços Municipais e Capacitação

No caso das Linhas Infra-Estrutura e Capacitação, a escolha do público-alvo tem por trás a idéia da importância da formação do “capital social” com o objetivo de gerar uma rede para construir uma estratégia de desenvolvimento rural, com base no fortalecimento da agricultura familiar.

Conforme indicamos no início do trabalho, recentemente, a dificuldade de inserção econômica dos agricultores familiares não-integrados tem aumentado por conta das crescentes exigências dos mercados agrícolas. Um dos debates essenciais que tem surgido é aquele que destaca que esta reinserção ao mercado dificilmente pode ser dada de maneira individual. A partir daí, entra-se com a discussão de que a agricultura familiar deve pensar em

sua capacidade de organização para atender às exigências que se apresentam. Para responder a este processo, esses produtores procuram então constituir novas formas de organização, no sentido de conseguirem uma maior inserção no mercado. Estas formas de organização podem ser desenvolvidas através das cooperativas de crédito para agricultores familiares, associações conjuntas para compra e venda de produtos e matéria-prima, negociação conjunta entre bancos e poder público local, exploração de nichos de mercados e de ocupação de parte do tempo com atividades não-agrícolas². Estas novas atividades passaram por um processo de valorização derivadas da crescente urbanização do meio rural (moradia, turismo, lazer e prestação de serviços), atividades decorrentes da preservação do meio ambiente e da exploração de nichos de mercados, como, por exemplo, a produção de alimentos orgânicos e criação de *escargot*. (GRAZIANO DA SILVA; DEL GROSSI, 2000).

Mais do que isto, especialmente no meio rural, as políticas públicas voltadas para o desenvolvimento devem articular o envolvimento de um conjunto de forças sociais locais atuando na implementação de ações coletivas, benéficas à comunidade. (ORTEGA; NUNES, 2002). Estas forças organizadas conformam o “capital social” daquela comunidade que tem a ver então com a sua capacidade de organização e envolve, inclusive, o conjunto de normas e sistemas que se organizam para facilitar as ações coordenadas. (PUTMAN, 2000).

Segue-se, portanto, a importância da adoção de políticas públicas que levem em conta uma nova forma de orientação e uma organização que envolva o âmbito local, na qual seja priorizada a autonomia dos municípios. A partir daí, abre-se o espaço para a adoção de políticas descentralizadas, sendo que o próprio Estado passa a agir no intuito de promover o fortalecimento da cidadania e da participação da comunidade, gerando-se condição de ampliação do número de atores sociais.

É deste debate que surge a indicação de que esta mesma lógica deve ser adotada nas atuações públicas que envolvem transmissão de recursos, sendo que o seu direcionamento e a sua utilização devem envolver a lógi-

² Isto caracteriza uma nova face do meio rural brasileiro, que é o objeto de estudo do Projeto Rurbano, coordenado pelo professor José Graziano da Silva, que tem destacado a importância das atividades não enquadradas tradicionalmente como agrícolas ou pecuárias.

ca “local”, a partir de uma perspectiva de descentralização de decisões. Então, especialmente no âmbito rural, caso se tenha uma concepção de desenvolvimento que se centre na melhora das condições de vida das comunidades e numa maior inserção dos grupos excluídos, indica-se a importância de que as políticas adotadas partam de um “pacto territorial”, mediado e impulsionado a partir da articulação de atores-chave – cooperativas, organizações de produtores, associações empresariais, sindicatos, poder público, igrejas, bancos etc.

Esta noção de desenvolvimento rural voltado para o âmbito local, territorial foi a perspectiva do Programa *Leader*, desenvolvido na Europa, cuja concepção original foi promover a dinamização das zonas deprimidas e excluídas do atual padrão agrícola-tecnológico (em Portugal, na Espanha e na Grécia). O que se observou a partir da implantação daquele programa foi que o enfoque no desenvolvimento local incentivou a maior participação da população e de agentes econômicos, pois estes atuaram não somente na elaboração, como também na gestão dos projetos. Dentro do contexto brasileiro, o Pronaf apresenta algumas similaridades com esta experiência européia.

No caso do Brasil, o Pronaf Infra-Estrutura e Capacitação tem esta perspectiva de descentralização e especialmente a linha de Infra-Estrutura/ Serviços Municipais foca a sua ação a partir da formação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural e Sustentável (CMDRS), conferindo uma maior autonomia às políticas públicas com relação ao aparato burocrático do Estado. Mais do que isto, ao envolver a participação direta dos atores sociais, a idéia que está por trás desta linha de ação do Pronaf é procurar romper com a hierarquia de poderes e com as relações de clientelismo. Nesta forma de gestão, o Poder Público Federal não intervém diretamente; ele repassa os recursos às instâncias locais que devem usá-los e geri-los. Apenas intervém através da Caixa Econômica Federal, que verifica se os municípios estão respeitando as condições previstas nos contratos.

No caso do Pronaf Infra-estrutura/Serviços Municipais, a legislação prevê inicialmente que o público-alvo são os municípios mais carentes e a seleção daqueles que serão abrangidos por essa modalidade passa por análises a partir de critérios previamente estabelecidos. Uma das condicionalidades é a exigência de que o município constitua o seu Conselho Municipal de Desenvolvimento

Rural Sustentável (CMDRS), além da elaboração do Plano Municipal de Desenvolvimento Rural (PMDR).

O critério de escolha dos municípios procura efetivamente considerar o perfil de carência do município a ser beneficiado, condição esta para que a Caixa Econômica Federal, o agente financeiro responsável por esta linha de crédito, efetive a liberação dos recursos. A seleção dos municípios beneficiários do Programa deve atender aos seguintes critérios: (1) a relação entre o número de estabelecimentos agropecuários com área até 200 hectares e o número total de estabelecimentos do município tem que ser maior que a relação entre o número de estabelecimentos com área até 200 hectares e o total de estabelecimentos do Estado; (2) a relação entre a população rural e total do município deve ser maior que a mesma relação no âmbito do Estado; (3) o valor da produção agrícola por pessoa ocupada no município deve ser menor que a mesma relação no plano estadual; (4) o número de municípios selecionados mediante estes três critérios deve ser inferior ao número previsto para o Estado.

Ou seja, a escolha dos municípios leva em conta três tipos de critérios: populacional, fundiário e de valor bruto da produção. Ademais, em 2001, introduziu-se o tratamento diferenciado para os municípios com Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) inferior a 0,5 e para os beneficiários dos Programas Comunidade Ativa e/ou Comunidade Solidária. A partir daí, o Conselho do Pronaf tem a prerrogativa de selecionar os municípios restantes, dentre os que atendem a dois dos três critérios, priorizando aqueles contemplados pelo Programa Comunidade Solidária e os que tiverem maior número de famílias assentadas e ou de pescadores artesanais. (PRONAF, 2002).

Esta linha de atuação do Pronaf tem por trás uma concepção de política que visa a uma inovação institucional que é integrar uma rede de agentes. Destacam-se os sindicatos de trabalhadores rurais que têm participação decisiva na formação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Sustentável (CMDRS), os extensionistas que ajudam na elaboração dos planos municipais e no apoio às iniciativas dos agricultores, as universidades que capacitam os membros dos Conselhos Municipais, além de diferentes organizações locais que se integram ao processo. Ademais, a própria forma de liberação dos recursos difere sobremaneira daquela apresentada pelo Pronaf Crédito. No caso do Pronaf Infra-Estrutura e Serviços Municipais, as transferências de recursos para os

municípios são operadas via Caixa Econômica Federal. A liberação envolve um trabalho integrado: depende da constituição dos já citados Conselhos Municipais, que elaboram os planos de Desenvolvimento e aprovam os planos de trabalho; dos Conselhos Estaduais, que homologam estes Planos e das Secretarias de Agricultura Familiar, que aprovam os Planos de Trabalho e os encaminham para a Caixa Econômica Federal.

No caso do Pronaf Capacitação, o público-alvo é o agricultor que precisa de capacitação e de assistência técnica. Esta linha, também por seu próprio objetivo, engloba uma rede de agentes. No início da implantação do Pronaf, a equipe responsável foi composta por técnicos do departamento de assistência técnica e extensão rural do Ministério da Agricultura, por extensionistas da rede oficial, por técnicos de prefeituras e movimentos sociais. Desde o início, condicionou-se que os recursos fossem usados nos trabalhos junto ao público-alvo do programa e não nas sedes das empresas extensionistas nas capitais.

A partir daí, apresenta-se uma relação direta com o Pronaf Infra-Estrutura/Serviços Municipais, pois foi realizado um forte trabalho de formação de Conselheiros Municipais dos CMDRS, sendo que esta capacitação procurou colocar os atores locais em contato com pessoas de outros universos – professores universitários, estudantes auxiliares, Organizações Não-Governamentais (ONGs).

Além da atuação nos conselhos, o processo de capacitação também está se dirigindo para a geração das condições necessárias à formação de cooperativas de crédito e para processos de certificação. Apesar da importância da capacitação, o próprio governo reconhece que esta linha de ação do Pronaf não está institucionalmente bem organizada. Ainda que esta linha de ação tenha sido implantada e tenha se expandido, o que se observa é que não houve inovação organizacional na extensão rural em moldes mais ambiciosos. (PRONAF, 2002). O público-alvo não tem qualquer controle contratual sobre o trabalho social dos extensionistas, sendo que os técnicos pertencem a empresas de economia mista e prestam contas apenas a elas e, quando muito, às prefeituras que firmam acordos.

Mesmo considerando esta questão, o que queremos destacar é que esta linha de ação tem o potencial de articular-se, até mais fortemente do que hoje, à lógica do Pronaf Infra-Estrutura/Serviços Municipais, formando a integração

necessária para que o Pronaf se constitua, de fato, como um programa de apoio ao desenvolvimento local.

3.2 – O Pronaf Crédito: A Lógica Econômica Individual

No caso do Pronaf Crédito, a delimitação do público-alvo assume um caráter individual. Também neste caso, está indicada a formação de uma rede de agentes, como os sindicatos dos trabalhadores rurais e os órgãos oficiais de assistência técnica (e outras entidades), que também emitem as Declarações de Aptidão, atestando aos bancos que o pretendente do financiamento é um “agricultor familiar”. De outro lado, Cooperativas de Crédito voltadas para a agricultura familiar vão paulatinamente se organizando para tentar resolver os problemas de acesso dos agricultores menos integrados. Ainda que esta articulação entre agentes exista, a perspectiva da liberação dos recursos é basicamente bancária e analisada a partir do demandante do recurso. O que destacamos é que esta lógica de liberação não permite que se apresente uma articulação direta desta linha de ação com as demais.

No que tange ao público-alvo indicado pelo Programa, observamos que a legislação tem-se modificado nos últimos anos. O Decreto que criou o Pronaf estabeleceu as diretrizes orientadoras de suas ações e definiu os critérios e limites para a concessão dos recursos. No que tange ao Pronaf Crédito, aí se estabelece o perfil do chamado Pronaf Tradicional e os beneficiários são aqueles enquadrados no Grupo D do Programa.

A partir desta legislação e até a atualidade, o Programa sofre uma série de modificações, passando a incorporar crescentemente novos perfis de beneficiários. Estas mudanças da legislação vieram no intuito de acolher críticas que questionavam: o baixo acesso aos recursos por parte dos produtores de mais baixa renda; a excessiva burocracia para a liberação de crédito; o fato de que o Pronaf em sua formulação original não contemplava o novo perfil do rural brasileiro, por concentrar-se apenas nos produtores voltados exclusivamente para a produção agropecuária. De um lado, tomam-se medidas no intuito de facilitar o acesso aos recursos, como foi o caso da institucionalização do crédito rotativo (Pronaf Rural Rápido) do Banco do Brasil, que libera financiamentos com maior facilidade àqueles que são seus clientes. De outro lado, a legislação vai mudando no intuito de aumentar o público-alvo do Programa.

Em termos dos novos grupos que vão se incorporando e que definirão as várias modalidades de condição de acesso, observamos a criação do Pronaf Especial (Pronafinho), que gera o Grupo C, e, a seguir, temos a incorporação do Programa de Crédito Especial para Reforma Agrária (Procera). Este grupo foi inserido com a criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário, que incorpora o Pronaf e explicita a idéia de que os assentados são agricultores familiares em fase de consolidação e não um segmento à parte. Esta incorporação gera mais um grupo de beneficiários – o Grupo A – sendo que os bancos liberadores de recursos não assumem o risco das operações efetuadas por este grupo (o risco é assumido pelo Tesouro Nacional).

Temos ainda a instituição do Grupo B, destinado aos agricultores mais marginalizados. O intuito da criação deste novo grupo foi incorporar mais firmemente as famílias rurais nordestinas ao programa, o que exigia que os financiamentos se direcionassem a agricultores com renda mais baixa que o Pronaf C. Estes recursos beneficiariam uma gama maior de agricultores marginalizados e originam-se do Orçamento Geral da União e dos Fundos Constitucionais, sendo que o banco que vai liberar o recurso não incorre em risco de crédito, uma vez que este é assumido pelo Tesouro. Por fim, cria-se o Grupo E, que tem a lógica inversa: a de expandir o limite de renda dos beneficiários, enquadrando agricultores com níveis de renda mais alta.

Analisando-se a evolução geral da legislação, percebe-se que esta denota um esforço de maior inclusão, movimento que culmina com a instituição do Pronaf Planta Brasil (Grupo B). Assim, os beneficiários discriminados pelo Programa estão distribuídos em categorias, segundo o nível de renda bruta anual, conforme indicado na Tabela 1.

TABELA 1 – PRONAF, DISCRIMINAÇÃO DOS BENEFICIÁRIOS

Beneficiário	Especificação
GRUPO A	Beneficiários de programas de reforma agrária
GRUPO B	Renda Bruta Familiar até 2.000
GRUPO C	Renda de 2.000 a 14.000
GRUPO AC	Agricultores Familiares egressos do Grupo A. Renda de 2.000 a 14.000.
GRUPO D	Renda Bruta Familiar Anual acima de 14.000 até 40.000
GRUPO E/ PROGER Familiar Rural	Até dois empregados permanentes e renda entre 40 mil e 60 mil reais.

Fonte: Bacen (2004).

Indicadas então as determinações legais que definem o público-alvo geral das diversas linhas de ação, passamos a analisar a liberação dos recursos, com o intuito de levantar o público-alvo efetivo do programa em suas diversas linhas de ação, para ver se nos últimos anos ele está mudando sua lógica de atuação.

4 – O MOVIMENTO DOS RECURSOS

Para os propósitos de nosso artigo, vamos detalhar os dados do programa entre 1999 e 2004. Conforme acabamos de observar, nosso intuito é detectar se houve uma modificação da lógica de direcionamento de recursos nos últimos anos, especialmente após a incorporação de beneficiários referentes aos Grupos A e B do Pronaf Crédito. Os anos considerados também são importantes para perceber o movimento do Pronaf Infra-Estrutura/ Serviços Municipais. O intuito é detectar o aumento (ou não) de sua importância em termos de participação no âmbito do conjunto do programa, especialmente porque a atuação na conformação de conselhos municipais tem aumentado de forma vigorosa, juntamente com o debate acerca da importância de se utilizarem políticas públicas que incorporem a perspectiva do desenvolvimento local e da conformação do “capital social”.

Ademais, o corte temporal também se justifica pela base de dados utilizada. De fato, no *site* do Pronaf³, é possível levantar os dados a partir de 1999. As informações disponibilizadas pelo Banco Central, constantes do Anuário Estatístico do Crédito Rural, também foram utilizadas para complementar os primeiros, nos casos em que o *site* do Pronaf não disponibilizou o detalhamento.

No caso dos dados do Banco Central, é possível levantar a série desde a implantação do programa, mas eles estão muitas vezes subestimados, uma vez que nem todos os recursos liberados pela modalidade “Investimento” es-

³ Disponível em: <www.pronaf.gov.br>.

tão lá disponibilizados. Neste sentido, optamos por trabalhar mais intensamente com a base de dados do referido *site*. Todos os valores foram deflacionados pelo Índice Geral de Preços (IGP) – Disponibilidade Interna (DI) médio centrado, para podermos fazer uma análise da evolução dos dados em valores reais de 2004. Iniciaremos apresentando as liberações totais do programa e suas modalidades para, posteriormente, detalharmos um pouco mais aquelas referentes às Linhas Crédito e Infra-Estrutura.

No que tange às liberações totais do Pronaf, levando-se em conta o conjunto de suas linhas de ação, pelas informações constantes na Tabela 2, pode-se observar que o montante de crédito total direcionado pelo programa apresentou um movimento ascendente entre 2002 e 2004. De fato, passou-se de uma liberação de R\$ 2.755,3 milhões para R\$ 5.748,7 milhões, o que aponta para uma modificação da tendência anterior, visto que, a partir de 1999, o programa começou a apresentar certa estagnação na liberação de recursos.

Na verdade, se formos mais rigorosos, veremos que se apresentava um movimento de queda dos valores liberados logo após a incorporação do Procerá. No caso do Pronaf Crédito, se tomarmos os dados de liberações e

retirmos o montante referente ao Grupo A, que fazia parte do Procerá (Tabela 3), observaremos que, no ano de 1999, de fato, houve uma queda do volume de recursos, sendo que também, no ano 2000, os recursos liberados pelo programa sem o Procerá apresentam valores ainda inferiores a 1998. Ou seja, efetivamente, estava havendo uma queda nos volumes dos recursos, mascarada pela incorporação do Procerá. Os recursos passam a aumentar de forma mais consistente a partir de 2002.

A queda de financiamentos também se apresentou para as linhas do Pronaf Infra-Estrutura e Capacitação (Tabela 2), sendo que esta é expressiva até o ano de 2003. Em 2004, ambas as linhas de ação modificam esta tendência e os recursos liberados também se expandem, mas ainda não atingem os valores observados em 1999.

Então, analisando-se os dados do Pronaf, apenas sob o ponto de vista das liberações, chega-se à conclusão de que, especialmente de 2003 para 2004, vem-se apresentando uma inflexão para melhor. Ademais desta constatação, o nosso objetivo é verificar se este fato vem acompanhado de alguma mudança na lógica de direcionamento dos recursos, no sentido de incorporar mais fortemente os agricultores familiares menos integrados economicamente.

TABELA 2 – PRONAF, LIBERAÇÃO POR LINHA DE AÇÃO, BRASIL 1999 A 2004

Valores constantes de 2004 (Em R\$)

Ano	Infra-Estrutura/ Serviços Munic.	Capacitação ¹	Crédito	Total
1999	188.425.961,67	46.691.548,66	2.001.762.962,82	2.236.880.473,16
2000	161.722.533,31	38.795.642,02	2.394.410.466,32	2.594.928.641,66
2001	152.382.479,31	21.949.066,56	2.355.809.344,14	2.530.140.890,01
2002	110.644.848,26	13.679.312,33	2.630.954.839,38	2.755.278.999,97
2003	78.506.856,71	35.044.809,83	4.164.823.912,54	4.278.375.579,08
2004	101.685.917,66	40.697.841,79	5.606.318.267,29	5.748.702.026,74
TOTAL	930.473.738,10	237.910.651,60	19.681.185.835,99	20.144.306.610,61

Fonte: Pronaf Crédito... (2005).

¹ Os dados referentes ao Pronaf Capacitação são provenientes do Orçamento Geral da União (OGU), retirados do *site*. Disponível em: <www.pronaf.gov.br>.

TABELA 3 – LIBERAÇÕES DO PRONAF, CUSTEIO X INVESTIMENTO, 1998 A 2004

Valores constantes de 2004

Ano	Custeio	Investimento	Total	Total sem A
1998	1.274.045.367,00	687.931.810,20	1.961.977.177,30	1.961.977.177,30
1999	1.357.961.055,20	641.339.760,73	2.001.762.962,82	1.708.375.778,37
2000	1.520.259.568,33	871.394.484,37	2.394.410.466,33	1.882.366.954,20
2001	1.577.707.054,90	775.241.716,41	2.355.809.344,15	1.985.876.065,15
2002	1.550.422.058,58	1.077.721.678,93	2.630.954.839,37	2.148.147.816,39
2003	2.582.560.609,98	1.577.580.809,25	4.164.823.912,55	3.518.609.658,46
2004	3.469.659.190,95	2.136.598.688,84	5.606.257.879,79	5.106.920.443,77

Fonte: Pronaf (2005).

¹ Os dados referentes ao Pronaf Capacitação são provenientes do OGU. Disponível em: <www.pronaf.gov.br>.

Seria esta a expectativa, uma vez que a legislação incorporou como beneficiários dentro da linha do Pronaf Crédito os Grupos A e B, que se referem aos agricultores com maior dificuldade de acesso a recursos. Também seria esta a expectativa porque se tem intensificado o debate e a própria ação no sentido de incorporar a importância da liberação de recursos a partir de uma lógica coletiva, tal qual a proposta no caso do Pronaf Infra-Estrutura. Vejamos então a análise dos direcionamentos de recursos das Linhas Pronaf Infra-Estrutura e Crédito que são as que nos interessam mais de perto.

4.1 – As Liberações do Pronaf Infra-Estrutura e Serviços Municipais

Conforme indicamos anteriormente, o Pronaf Infra-Estrutura/Serviços Municipais libera seus recursos a partir da constituição dos CMDRS, sendo que esta linha de ação, diferente da linha de Crédito, tem como pressuposto básico o envolvimento das comunidades rurais e dos agricultores familiares na concepção, gestão e fiscalização das políticas públicas. Ademais, a legislação explicitamente prevê que as comunidades mais carentes são aquelas que podem habilitar-se a receber os recursos. Uma vez escolhidos os municípios, elabora-se o Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável, que deve ser construído a partir de demandas dos próprios agricultores em reuniões efetuadas nas próprias comunidades. O Plano é encaminhado ao Conselho Estadual e enviado à SAF/MDA. Uma vez aprovado o Plano, formaliza-se o contrato e o Conselho Municipal responde pelo acompanhamento da execução junto à prefeitura do município.

Ora, a partir desta concepção, um dos elementos centrais para o desenvolvimento desta Linha de Ação foi a criação e proliferação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural e Sustentável (CMDRS). Para se ter uma idéia desta expansão, em 1999, havia quase 27 mil Conselhos Gestores no país, considerando-se a totalidade deles (de Saúde, de Educação, de Assistência Social, de Crianças e Adolescentes etc.). No caso dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável, a estimativa em 2002 era de que havia 4.000 destes conselhos, sendo que 1.506 já recebiam recursos. Como a construção deste ambiente é um fato novo, pesquisas têm observado que a participação dos conselheiros na gestão dos planos era insatisfatória. (IBASE, 2003). Indicava-se que o Pronaf Infra-Estrutura/Serviços

Municipais estava tendo poucos resultados efetivos, quando se considerava a questão de promover o desenvolvimento rural. (CASTILHOS, 2001). A capacitação dos conselheiros era vista como essencial para o processo de elaboração, execução e avaliação dos PMDRS. Então, outro fator importante, que demonstra a expansão da montagem desta nova institucionalidade, é o fato de que vários destes conselhos estão melhorando a sua forma de atuação devido à montagem de uma rede para a formação de conselheiros, cujo primeiro curso de formação aconteceu em 2.000, embora o programa tenha-se iniciado em 1997.

No que tange aos valores liberados e sua distribuição, já vimos pela Tabela 2 que estes apresentaram uma queda desde 1999 e, apenas entre 2003 e 2004, eles iniciaram uma recuperação. Esta queda, na verdade, é mais profunda nesta linha de ação do que na que se observa no Pronaf Crédito. De fato, o que se observa é que o Pronaf Infra-Estrutura/Serviços Municipais tem reduzido sua participação no total de recursos direcionados para o Pronaf, visto como um todo. (Tabela 4).

Pela Tabela 4, percebemos que, em 1999, 8,42% dos recursos iam para esta linha de ação, 2,09% iam para o Pronaf Capacitação e 89,49%, para o Pronaf Crédito. Nos últimos anos, esta participação vem caindo e, em 2004, os recursos liberados pelo Pronaf Infra-Estrutura/Serviços Municipais correspondem a apenas 1,77% do total. Os do Pronaf Capacitação correspondem a 0,71% do total e os do Pronaf Crédito, a 97,52%. Ou seja, a concentração de recursos no Pronaf Crédito, de lógica individual, tem crescido sobremaneira.

No que tange à lógica da distribuição dos recursos do Pronaf Infra-Estrutura/Serviços Municipais, é importante ressaltarmos que a região Nordeste, segundo o estudo FAO (2001), congrega o maior número de agricultores familiares; portanto, é aquela que recebe mais recursos por parte dessa modalidade. Mesmo assim, observa-se pela Tabela 5 que, tendencialmente, esta participação tem caído. No que tange às demais regiões, observava-se, pela referida tabela, que em 1999 e 2000 as regiões Sudeste e Sul apresentavam uma participação relativamente maior do que as outras duas. No ano de 2004, todas as regiões, à exceção da Nordeste, apresentavam participações bastante semelhantes no recebimento de recursos.

TABELA 4 – PRONAF, LIBERAÇÃO POR LINHA DE AÇÃO, BRASIL 1999 A 2004

Ano	Porcentagem			
	Infra-estrutura	Capacitação ¹	Crédito	Total %
1999	8,42	2,09	89,49	100
2000	6,23	1,50	92,27	100
2001	6,02	0,87	93,11	100
2002	4,02	0,50	95,49	100
2003	1,83	0,82	97,35	100
2004	1,77	0,71	97,52	100

Fonte: Pronaf (2005).

¹ Os dados referentes ao Pronaf Capacitação são provenientes do OGU. Disponível em: <www.pronaf.gov.br>.

Então, mesmo estes dados mais gerais nos mostram que a distribuição dos recursos desta Linha do Pronaf apresenta uma lógica especial, no sentido de que, pelas suas características, não se concentra nos municípios em que se destaca economicamente. Este é um fato distintivo, pois o movimento da liberação de recursos dos bancos, em resposta às demandas individuais de recursos, privilegia regiões de forte dinamismo econômico. Esta é a lógica de liberação dos recursos vinculada ao Pronaf Crédito, por exemplo.

Outro aspecto positivo desta modalidade refere-se à expansão da amplitude que o programa tem alcançado, tendo em vista as constantes reformulações realizadas. Uma destas reformulações⁴ está no incentivo a projetos intermunicipais, o que permite que o Programa tenha uma maior área de abrangência.

Ademais, esta linha de ação vem experimentando uma reformulação mais recente, sendo que os recursos agora passarão a ser dirigidos ao Projeto dos Territórios da Agricultura Familiar (MDA), destacando-se que, no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário, foi criada a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), per-

mitindo que sejam valorizadas iniciativas concebidas no “âmbito territorial”.

De certa forma, a linha de ação passa por reformulações no sentido de que sua atuação e resultados devem tornar-se mais consistentes. Pretende-se, partindo do enfoque de território, mudar o prisma das políticas públicas, passando-se do provimento dos recursos e de infra-estrutura, para a adoção de políticas que visem ao fortalecimento da organização social dos agricultores familiares, das entidades representativas, com ênfase no desenvolvimento local. O que se indica é que esta linha do Pronaf está em construção, criando uma nova institucionalidade, outrora inexistente. Não só se destaca o seu papel quanto à mudança do enfoque do acesso a recursos, como também indica-se a sua importância no aumento da capilaridade atingida por este Programa.

4.2 – As Liberações do Pronaf Crédito

Conforme já destacamos, esta linha de ação do Pronaf apresentou uma expansão considerável de 2003 para 2004, sendo que seu crescimento foi substancialmente maior do que o observado nas outras linhas. O que ire-

TABELA 5 – EVOLUÇÃO DOS RECURSOS DO PRONAF INFRA-ESTRUTURA, SERVIÇOS MUNICIPAIS POR REGIÕES

Regiões/ano	Valores constantes de 2004					
	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Norte	22.270.857,73	14.486.539,39	17.696.816,63	12.995.235,59	8.446.889,05	17.728.475,17
Nordeste	75.686.491,13	61.291.380,63	102.918.881,5	54.060.522,48	43.326.842,41	37.149.602,85
Centro-Oeste	16.919.593,28	13.181.058,67	2.577.054,02	5.114.401,65	5.149.322,89	15.309.308,30
Sudeste	42.020.620,82	38.166.484,77	18.555.953,30	19.875.086,01	12.086.063,96	13.099.520,85
Sul	31.528.398,73	34.597.069,85	10.633.773,85	18.599.602,53	9.497.738,42	18.399.010,49
Total Brasil	188.427.960,67	161.722.533,31	152.382.479,31	110.644.848,26	78.506.856,71	101.685.917,66

Fonte: Tabulação própria a partir do site do Pronaf. Disponível em: <www.pronaf.gov.br>.

⁴ A Resolução 27 estabelece a utilização de cerca de 5 a 10% do valor da cota de cada Estado para apoio de projetos feitos por entidades intermunicipais.

mos apresentar a seguir são alguns dados referentes ao perfil da distribuição destes financiamentos.

Atualmente, os recursos do Pronaf Crédito são liberados por 5 fontes: Fundos Constitucionais, Orçamento Geral da União (OGU), Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), Exigibilidades bancárias e Bancos Cooperativos. Estes últimos são os únicos que emprestam com recursos próprios aos agricultores. Os demais são Fundos Compulsórios. No Caso dos Fundos Constitucionais: Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO) e Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), estes são repassados por Bancos Públicos: Banco da Amazônia (BASA), Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e Banco do Brasil no Centro-Oeste e não têm nenhum custo de captação.

No caso do FAT, este é liberado apenas por bancos públicos federais, que devem dar garantias ao Fundo para conseguir liberar os recursos. O Fundo exige a remuneração de Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP) pela liberação de recursos, mas não são os bancos emprestadores que arcam com este pagamento. A diferença entre a taxa pelas quais os recursos são emprestados e a TJLP é assumida pelo governo (equalização). Os recursos do OGU destinam-se a empréstimos para os assentados recém-instalados (Pronaf A), ao Pronaf B, ao Pronaf A/C e ao Pronaf Florestal, observando-se que, nestes casos, a equalização e os custos operacionais também estão garantidos pelo governo. As exigibilidades bancárias são usadas essencialmente por empresas integradoras e não são uma fonte significativa. Por fim, temos os recursos dos Bancos Cooperativos, que são os únicos não-compulsórios, sendo emprestados aos agricultores, a partir da cobrança de um *spread* entre a taxa de captação e a taxa de empréstimo.

Nesse sentido, os recursos direcionados para o Pronaf têm tido o cuidado de preservar a taxa de rentabilidade dos bancos operadores, sendo que o Estado arca com os descasamentos porventura existentes entre a captação de recursos e a ponta de oferta. No caso dos créditos dirigidos aos segmentos C, D e E, os bancos emprestadores arcam com o risco de inadimplência, mas, no caso dos beneficiários relativos ao Grupo A e B, quem arca com os riscos é o Tesouro.

No que tange à liberação dos recursos, destacamos o fato de que parte deles continua não sendo liberada (Tabela 6). Para se ter uma idéia, em 2003 foram emprestados 52,5% do valor anunciado. Isto está a indicar que persiste a dificuldade de liberação dos financiamentos, sendo que é interessante lembrar que o Estado equaliza valores superiores aos financiamentos que foram efetivamente liberados.

Quanto às modalidades do Pronaf Crédito, permanece a concentração da oferta de Crédito de Custeio que, entre 1999 e 2004, manteve-se sempre no intervalo de 68% a 60% do total. (Tabela 3).

Estes dados nos mostram alguns elementos, mas não nos esclarecem a questão do perfil das liberações. Ao tratar mais especificamente deste tema, iniciaremos a análise apresentando informações referentes à distribuição dos recursos por regiões. Pelos dados do Gráfico 1, podemos observar que todas as regiões estão recebendo mais recursos, visto que o Pronaf Crédito como um todo apresentou forte expansão.

Por outro lado, se verificarmos a sua distribuição entre as regiões, detectaremos que a região Sul continuou concentrando a oferta de financiamentos. Entre 1999 e 2004, sempre recebeu entre 46% e 57% do total libera-

TABELA 6 – PRONAF CRÉDITO, VALORES ANUNCIADOS X APLICADOS, R\$ MIL CORRENTES

Ano/ Safra	Valor Anunciado	Aplicado/Anunciado (%)
96/97	1.300.000	49,9
97/98	1.500.000	106,6
98/99	2.350.000	78,3
99/00	3.460.000	56,9
00/01	4.040.000	49,4
2001/02	4.196.000	47,9
2002/03	4.190.000.000	52,5

Fonte: Elaboração a partir dos dados de DESER (2003).

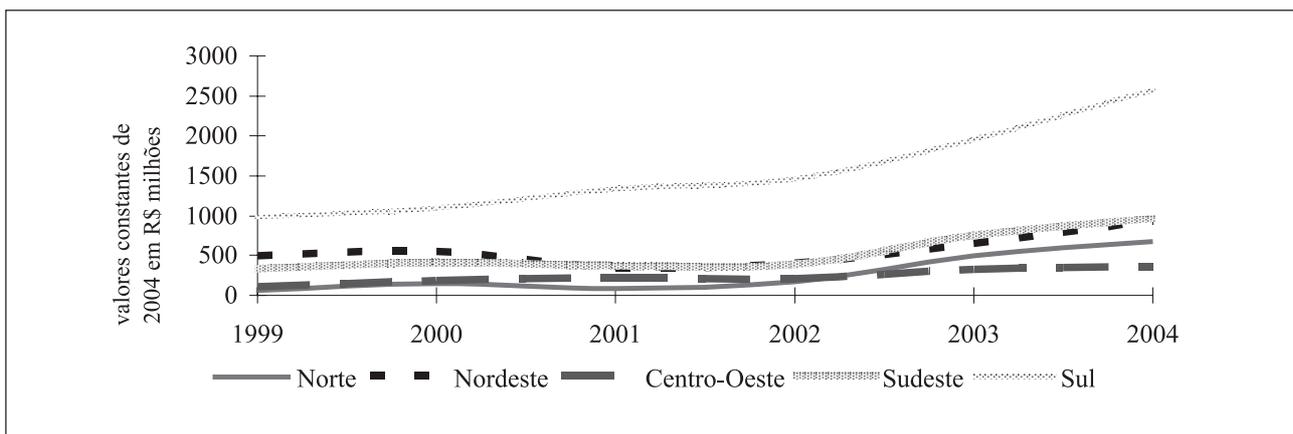


GRÁFICO 1 – PRONAF CRÉDITO – A EVOLUÇÃO DOS RECURSOS LIBERADOS EM R\$ MILHÕES

Fonte: Dados construídos a partir de valores de liberações por municípios apresentados no *site* do Pronaf. Disponível em: <www.pronaf.gov.br>. Em R\$ de 2004, deflacionados pelo IGP-DI médio centrado.

do. A região Nordeste, que, em 1999, estava em segundo lugar (25%), perde participação ao longo do período considerado, passando a receber 17% em 2004. Já a região Sudeste passa à frente, recebendo 18% do total neste último ano (Tabela 7).

Ora, estes dados nos indicam que aumenta a concentração da oferta de recursos nas regiões em que há mais agricultores familiares integrados, em detrimento daquela que concentra a maioria dos agricultores familiares mais alijados. É importante, então, detectar se isto está realmente ocorrendo e quais são os principais indicadores.

Pelas informações de liberação de recursos, é possível fazer esta análise. Desde a implantação do Pronaf, a região Nordeste apresentou-se como a segunda em termos de liberação de recursos e esta *performance* foi explicada pelo movimento do crédito para Investimento, sendo que esta situação permanece até 1999. Para se ter uma idéia, apesar de a região receber no referido ano 25% do total de recursos, apenas 11% do Pronaf distribuídos para Custeio dirigiam-se para lá (Tabela 7). Paralelamente,

recebia 59% do crédito de Investimento liberado pelo Programa. À medida que cai a participação da referida região no total ofertado de recursos, percebemos que a queda vem acompanhada por uma redução mais drástica da participação do Nordeste no crédito de Investimento, sendo que, em 2004, a região recebe 29% desta modalidade. Paralelamente, a região que passa a receber um maior direcionamento da modalidade Investimento é a Norte, sendo que a expansão dos recursos nesta modalidade é muito grande. Os Estados do Pará, de Rondônia, do Tocantins e do Amazonas são os que aumentam sua participação nos recursos do Pronaf Investimento.

A Tabela 8 mostra-nos que o Basa aumentou a sua atuação, sendo responsável em 2004 pela liberação de 7,02% dos recursos, o que explica o aumento da participação da região Norte. Paralelamente, o Banco do Nordeste liberou 12,41% e continua sendo o segundo Banco que mais libera recursos por conta da oferta de recursos vinculados aos Fundos Constitucionais e do OGU voltados para o Pronaf B. Destaca-se também a sua atuação nos anos recentes, no esforço

TABELA 7 – PRONAF CRÉDITO, PARTICIPAÇÃO DAS REGIÕES SOBRE O TOTAL DE RECURSOS

Ano	1999			2000			2001			2002			2003			2004		
	T	C*	I**															
Norte	3	3	3	6	4	10	4	3	5	6	4	10	12	6	22	12	7	21
NE	25	11	59	23	12	42	15	10	25	15	12	21	16	12	22	17	10	29
CO	6	3	11	8	3	16	9	3	22	8	4	14	8	7	9	7	6	7
SE	17	21	7	17	20	11	16	20	8	15	20	7	18	21	13	18	21	13
Sul	49	61	23	46	60	21	57	65	40	56	61	48	47	54	35	47	57	30
BRA	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: Site do Pronaf. Disponível em: <www.pronaf.gov.br>.

Nota: T, C*, I** indicam respectivamente: total, custeio e investimento.

TABELA 8 – APLICAÇÃO DE RECURSOS DO PRONAF CRÉDITO POR INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS

Valores constantes de 2004 em R\$ mil

Agente	1999 Montante	2000 Montante	2001 Montante	2002 Montante	2003 Montante	2004 Montante
BACEN	188.594,41	191.105,21	329.097,23	160.028,16	20.314,54	431.496,17
BANCOOB	0,00	7.805,64	10.374,33	15.342,15	23.508,74	33.945,12
BANSICREDI	0,00	96.675,38	104.037,84	118.097,77	170.457,72	220.743,46
BASA	6.355,64	70.916,08	22.526,91	64.285,72	254.969,64	393.478,20
BB	1.305.321,52	1.537.167,2	1.564.312,70	1.897.787,67	3.261.694,35	3.715.425,89
BNB	448.690,05	419.986,50	238.573,26	225.161,72	348.931,11	695.751,38
BNDES	52.801,34	70.754,37	86.887,07	150.251,65	84.947,81	115.478,04
Total	2.001.762,96	2.394.410,4	2.355.809,34	2.630.954,84	4.164.823,91	5.606.318,27

Fonte: BACEN - Somente Exigibilidade Bancária; Banco Cooperativo do Brasil (BANCOOB); Banco Cooperativo Sicred S.A. (BANSICREDI); BASA; BB; BNB e BNDES.

de construção de organizações locais de garantia aos empréstimos. Um dos fatos importantes a destacar é que, nas operações de crédito do Pronaf, o BNB tem-se apoiado na constituição de mais de 1.200 fundos de aval. Mesmos considerando-se esta atuação, o Banco do Brasil continuou sendo o principal agente do Pronaf (66,27% das liberações). Na verdade, o que observamos é que, nos últimos anos, não há uma mudança quanto ao peso e ao papel deste último banco, como também ele continua concentrando suas liberações para as regiões menos carentes.

Ou seja, de um lado permanece a forte concentração do crédito de Custeio na região Sul e, secundariamente, na Sudeste, o que explica a concentração do total dos valores liberados nestas regiões, pois a liberação para Custeio é maior no Programa como um todo. De outro lado, o crédito de Investimento, liberado em menor magnitude, antes estava mais concentrado no Nordeste e, atualmente, apresenta uma distribuição mais equân-

me entre esta região (29%), a Norte (21%) e a Sul (30%), que passa a ser a que recebe mais recursos desta modalidade (Tabela 7). Logo, os recursos para Investimento nos anos mais recentes continuam tendo um perfil que permite o acesso a regiões que concentram agricultores familiares mais carentes, só que tem aumentado seu direcionamento para a região Sul.

Para verificar se esta afirmação se sustenta e analisar mais a fundo esta questão, é interessante analisar a evolução das liberações discriminada pelos grupos de beneficiários, bem como discriminada por tipo de produto. No que se refere aos grupos de beneficiários, pelo Gráfico 2 (abaixo), é possível perceber que o Grupo D sempre foi o que recebeu mais recursos, o que se mantém até 2004. O grupo C tem crescido em termos de participação. Em 1999, recebia 13,78% do total liberado e, em 2004, esta participação sobe para 25,76%. O grupo B ainda apresenta uma participação reduzida: de 6,98% em 2004.

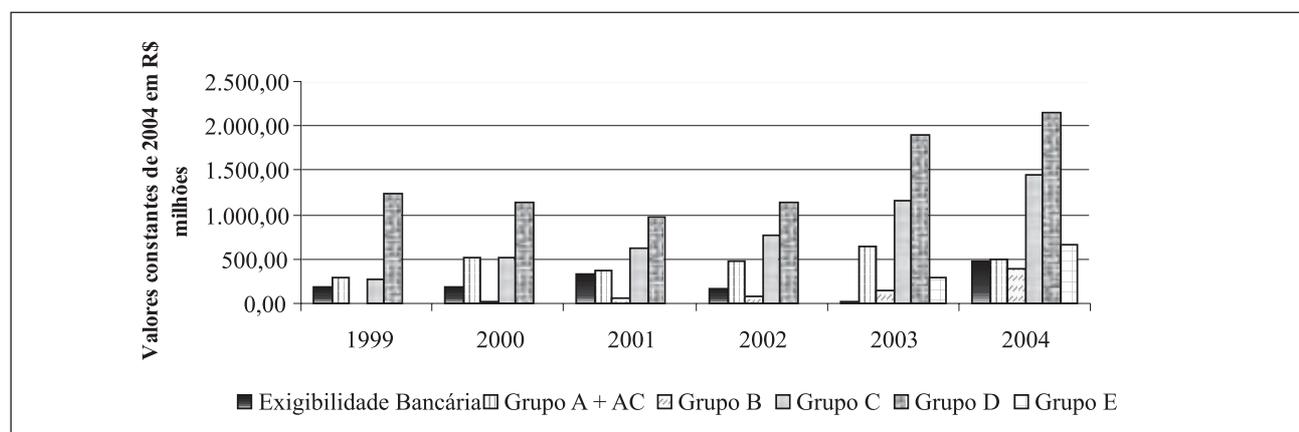


GRÁFICO 2 – DESEMPENHO DO PRONAF CRÉDITO POR ENQUADRAMENTO*, 1999 A 2004

* Exigibilidade Bancária não se refere a um Grupo do Pronaf, mas está ligada a uma das fontes de liberações em que não é possível discriminar o enquadramento. O próprio site do Pronaf faz esta distribuição quando demonstra os dados por enquadramentos.

Fonte: Gráfico elaborado a partir dos dados fornecidos no site do Pronaf. Disponível em: <www.pronaf.gov.br>.

Para entender melhor a concentração dos recursos, é interessante observar a distribuição destes grupos nas diversas regiões (Tabela 9). Em 1999, observa-se que o Grupo D é aquele que efetivamente conseguia liberar a maior parte dos recursos. O Grupo A, por outro lado, tem uma participação alta nas regiões Centro-Oeste e Norte. Ou seja, a lógica bancária determinava que os recursos fossem liberados essencialmente aos agricultores que apresentassem garantias, o que explica inclusive o nível de retenção de recursos.

Resta saber o que tem ocorrido mais recentemente, até porque, conforme já salientamos, os empréstimos dos Grupos A e B não envolvem risco bancário. No caso da região Sul, que continua recebendo a maior parte dos valores liberados, não observamos uma mudança da ló-

gica de liberações. Em 2004, 57,7% dos recursos para esta região se concentraram nos Grupos D e E, sendo que paralelamente os Grupos A (A/C) continuam tendo uma participação baixa e o Grupo B praticamente não recebe recursos. As regiões Sudeste e Centro-Oeste também apresentam o mesmo perfil de distribuição, ainda que, nesta última, o Grupo B tenha uma importância maior, chegando a receber 13,24% dos recursos liberados.

A região Norte apresenta um perfil de distribuição que mudou um pouco com a incorporação do Procerá. Nos anos mais recentes, vem distribuindo seus recursos de forma mais concentrada entre os agricultores do Grupo D e os do Grupo A, enquanto que os agricultores dos Grupos B e C, por via de regra, liberam um percentual pequeno de recursos. Já a região Nordeste apresenta

TABELA 9 – PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL DOS ENQUADRAMENTOS POR REGIÕES GEOGRÁFICAS

Ano	Região/Enquad	Exigib.. Banc. ¹	Grupo A	Grupo A/C	Grupo B	Grupo C	Grupo D	Grupo E	Total %
1999	Norte	0,03	25,56	0,00	0,00	15,46	58,94	0,00	100
1999	NE	1,99	5,12	0,00	0,00	7,49	85,40	0,00	100
1999	CO	0,25	54,99	0,00	0,00	1,57	43,19	0,00	100
1999	Sudeste	3,44	3,22	0,00	0,00	2,96	90,39	0,00	100
1999	Sul	18,01	7,59	0,00	6,83	15,99	51,58	0,00	100
2000	Norte	0,08	56,02	0,00	0,00	14,71	29,19	0,00	100
2000	NE	0,18	34,56	0,38	4,68	21,33	38,87	0,00	100
2000	CO	0,19	69,06	0,00	0,00	4,78	25,97	0,00	100
2000	Sudeste	3,38	17,34	0,00	0,12	8,14	71,01	0,00	100
2000	Sul	16,55	0,00	0,00	0,00	32,36	51,09	0,00	100
2001	Norte	0,00	14,86	0,00	0,00	28,38	56,76	0,00	100
2001	NE	0,01	23,88	1,37	15,21	34,04	25,49	0,00	100
2001	CO	0,00	71,88	0,01	0,00	4,31	23,80	0,00	100
2001	Sudeste	2,52	9,46	0,01	1,60	12,21	74,21	0,00	100
2001	Sul	24,74	0,00	0,00	0,00	34,41	40,85	0,00	100
2002	Norte	0,00	57,48	0,09	0,00	17,08	25,35	0,00	100
2002	NE	1,35	23,81	2,76	20,48	36,80	14,80	0,00	100
2002	CO	0,00	61,32	3,32	0,00	2,77	32,60	0,00	100
2002	Sudeste	0,00	8,31	1,01	2,47	12,00	76,21	0,00	100
2002	Sul	10,69	6,74	0,30	0,00	36,41	45,86	0,00	100
2003	Norte	0,00	43,59	1,28	0,00	11,65	42,27	1,20	100
2003	NE	0,00	23,72	0,49	19,92	40,44	14,53	0,90	100
2003	CO	0,00	47,30	12,72	0,00	13,62	20,45	5,90	100
2003	Sudeste	1,44	5,76	0,95	2,54	18,56	66,50	4,25	100
2003	Sul	1,18	3,62	0,33	11,12	34,93	43,04	5,78	100
2004	Norte ²	6,67	24,06	0,12	2,35	11,33	28,13	24,97	98
2004	NE	0,57	17,71	0,55	30,91	35,43	13,41	1,42	100
2004	CO	0,28	9,68	4,47	13,24	23,99	38,79	9,54	100
2004	Sudeste	13,92	4,38	0,64	4,63	17,08	50,53	8,83	100
2004	Sul	11,49	1,12	0,25	0,04	29,40	38,62	19,08	100

Fonte: Tabulação própria a partir dos dados obtidos no site do Pronaf. Disponível em: <www.pronaf.gov.br>.

¹ Exigibilidade Bancária não se refere a um Grupo do Pronaf, mas está ligada a uma das fontes de liberações em que não é possível discriminar o enquadramento. O próprio site do Pronaf faz esta distribuição quando demonstra os dados por enquadramentos.

² O Plano de Safra para a agricultura familiar 2004/2005 institui um novo enquadramento: O Pronaf Agroindústria Familiar. Somente a região Norte obteve participação, sendo responsável por 2,37% dos recursos.

uma mudança no perfil da liberação, à medida que a legislação foi incorporando os agricultores com mais dificuldade de acesso a recursos.

Em 1999, dos recursos liberados pela região 85,4% iam para os agricultores do Grupo D e, em 2004, estes recebem 13,41% do total liberado. Os agricultores que passam a concentrar os valores liberados são os do Grupo B (30,91%), os do Grupo C (35,43%) e os do Grupo A (17,71%), sendo que esta mudança de perfil vem ocorrendo desde o ano 2000 (Tabela 8).

Então, a mudança da legislação gerou um impacto importante no perfil da distribuição dos recursos na região Nordeste, sendo que, no caso dos agricultores do grupo C, em grande parte, a mudança deve estar vinculada à atuação dos fundos de aval articulados ao Banco do Nordeste. Ocorre, no entanto, que esta mudança de perfil não traz junto consigo uma maior concentração dos recursos totais do programa para aquela região.

Conforme observamos anteriormente, justamente quando vai melhorando o perfil da distribuição dos recursos, a região Nordeste vai perdendo participação na liberação total. Enquanto isto, as regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste continuam mantendo o seu quinhão de participação. A região Norte, por outro lado, aumenta sua parti-

cipação e vemos que isto, em parte, se deve à liberação de recursos vinculados ao Pronaf A. Lembremo-nos, entretanto, que a mesma região também continua concentrando recursos nos agricultores do tipo D. Ou seja: a tendência da manutenção de distribuição de recursos é muito forte e a lógica bancária da liberação para agricultores mais integrados continua ocorrendo.

Esta mesma tendência da manutenção do perfil concentrador no que tange à distribuição dos recursos preserva-se também quando analisamos os tipos de cultura. Pelos dados da Tabela 10, observamos que, no início da implantação do programa, as culturas de fumo, milho e soja foram as que mais obtiveram recursos para custeio. Após a implantação do crédito rotativo, este tem tido uma participação importante nas liberações. O que destacamos é que, apesar de este tipo de crédito não apresentar a discriminação de culturas, sabe-se que o mesmo se vincula essencialmente a agricultores mais capitalizados que concentram sua produção basicamente nas mesmas culturas que inicialmente concentraram os recursos⁵.

De fato, então, as liberações continuam sendo transferidas para o mesmo perfil de culturas. Destaque-se que fumo perdeu participação e, em 2003, praticamente tinha quase nenhum financiamento. Mas o milho, a soja e o crédito rotativo continuavam sendo os principais libera-

TABELA 10 – PRONAF, DISTRIBUIÇÃO DO CRÉDITO DE CUSTEIO POR PRINCIPAIS PRODUTOS – BRASIL – 1996 – 2003

Valores em Percentagem (%)

Produto	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Arroz	2,2	1,8	1,4	2,06	1,39	1,33	1,94	3,43
Café	4,7	1,6	1,3	1,72	2,64	2,76	2,54	5,96
Feijão	2,6	2,1	2,5	3,00	1,70	1,97	2,35	3,83
Fumo	26,1	20,2	18,3	14,70	12,42	9,99	7,55	0,05
Mandioca	0,7	2,0	1,0	2,25	3,29	2,24	2,59	6,19
Milho	23,6	11,2	10,5	12,86	15,80	14,99	23,84	31,97
Soja	15,5	13,3	13,4	7,64	6,42	7,20	11,76	11,83
Trigo	3,84	2,05	1,57	0,88	0,95	0,88	1,51	1,70
Crédito Rotativo de Custeio Agrícola ⁽¹⁾	0	37,5	44,5	40,13	41,95	43,24	31,70	14,23
Outros ⁽²⁾	20,76	8,25	5,53	14,77	13,45	15,40	14,22	20,82
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

⁽¹⁾ Informações disponíveis na base de dados consultada (Bacen/ Recor) não permitem conhecer a maior parte da destinação dos recursos para essa modalidade implementada pelo Banco do Brasil. A liberação e a destinação devem ser essencialmente para soja, fumo, café, milho.⁽²⁾ Engloba as rubricas: outras aplicações de custeio agrícola, outros produtos – algodão, batata, cana-de-açúcar – e custeio pecuário.

Fonte: Bacen (2003?).

⁵ Fizemos o levantamento especificado para produto apenas para o crédito de Custeio, porque o Anuário Estatístico do Crédito Rural apenas disponibiliza estes dados. Os dados de crédito de Investimento, discriminados para produtos, não são disponibilizados nem pelo Banco Central nem mesmo no site do Pronaf.

dores do custeio agrícola. Já as culturas menos integradas economicamente, como o feijão, a mandioca e parte da cultura de arroz apresentam baixa participação. Na verdade, grande parte do Pronaf Crédito está sendo direcionada para agricultores que trabalham com culturas com alto grau de integração econômica e especialmente nas regiões Sudeste e Sul, e em grande parte para agricultores mais capitalizados.

Este perfil está em consonância com a lógica de liberação de recursos por parte dos bancos. Em primeiro lugar, conforme já vimos, permanece uma forte retenção de recursos. Em segundo lugar, os agricultores que conseguem dar garantias mais consistentes são aqueles que já estão integrados e que captam a maior parte dos recursos.

5 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

Quando analisamos o que vem ocorrendo com o Pronaf como um todo, observamos que este sofreu uma inflexão nos últimos anos no que tange ao volume das liberações de recursos. Estas, que apresentavam um movimento de decréscimo, voltam a crescer, especialmente no ano de 2004. Sob este ponto de vista, estaria havendo uma mudança para melhor. No entanto, o nosso interesse neste artigo se dirigiu para a análise da lógica de liberação.

No que tange ao Pronaf Infra-Estrutura e Serviços Municipais, vimos que esta modalidade tem um perfil de liberação completamente distinto do que se observa para o Pronaf Crédito, sendo que, no caso do primeiro, os recursos se dirigem às comunidades mais carentes e na forma de liberação por via de projetos que desenvolvam o potencial de capacitação das comunidades locais. No que tange à sua distribuição regional, pudemos observar que a região Nordeste é a que recebe mais recursos e que as demais apresentam, por via de regra, uma liberação percentualmente equiparada. É, de certa forma, uma inversão do que ocorre com o Pronaf Crédito.

Como se sabe, no caso do Pronaf Infra-Estrutura, um dos aspectos centrais a destacar é que sua organização consegue romper com a conformação histórica da distribuição de recursos vinculados a políticas públicas no país. No caso desta Linha de ação do Pronaf, exige-se um processo participativo real, vindo do interior das comunidades e que envolve indivíduos e famílias. Ainda que a conformação inicial dos CMDRS tenha apresentado problemas e que tenha tido inicialmente poucos resul-

tados efetivos para promover o Desenvolvimento Rural, o que destacamos é que o impacto que estas organizações geram em suas comunidades não pode ser descartado. Também não se pode diminuir a importância de os recursos estarem efetivamente chegando às comunidades mais carentes. A própria questão de que a agricultura familiar conseguiu adquirir maior visibilidade social através do seu reconhecimento por uma política pública é uma importante mudança de paradigma.

No entanto, apesar de ter-se observado que nos últimos anos tem crescido o debate em torno da importância de se dirigirem recursos de forma coletiva para os agricultores familiares mais carentes; apesar de ter crescido a organização institucional que dá suporte a esta perspectiva, especialmente verificada com o crescimento do número de CMDRS, o que se observa é que a expansão dos recursos a esta linha de ação do Pronaf foi extremamente restrita e os valores liberados em 2004 não atingiram sequer os níveis observados de 1999. A partir daí, contrariamente ao esperado, a participação do Pronaf Infra-Estrutura e Serviços Municipais decaiu frente às liberações totais do Programa.

No que tange ao Pronaf Crédito, observamos o sentido inverso: aumenta sobremaneira o seu peso no total do programa, sendo ele responsável em 2004 por mais de 97% das liberações. Inicialmente, tendo em vista a incorporação de novos Grupos de Beneficiários ao Programa, poderíamos inferir que o aumento dos recursos direcionados a esta linha estaria corrigindo o viés concentrador que o Pronaf Crédito vinha apresentando desde a sua constituição. Não foi o que ocorreu.

Observamos que a mudança de legislação que expandiu o público-alvo desta linha de ação não foi inócua. Esta mudança foi importante em dois aspectos. Primeiro, deixou teoricamente claro que o objetivo do programa não visa meramente ao direcionamento de recursos a agricultores “passíveis de integração econômica”, tal qual era a indicação vinda do Projeto FAO (1996) e que determinou a conformação inicial do programa. Desde a instituição do Pronafinho, passando pela incorporação do Proceca e chegando-se à inclusão do Pronaf B, fica claro que o Pronaf, mesmo na sua linha de Crédito, teria como objetivo atingir inclusive os agricultores mais carentes.

Segundo, observa-se que a segmentação do programa tem provocado impactos interessantes no sentido

de que um número crescente de organizações locais tem-se envolvido na busca de organizar esquemas de garantia de crédito e também no auxílio aos bancos em tarefas administrativas que ajudam na concessão de crédito. Gera-se paulatinamente uma rede de agentes que envolvem os sindicatos (que atestam o fato de o demandante do crédito ser um agricultor familiar), equipes de prefeituras, além de agentes envolvidos com apoio e monitoramento. Sem dúvida, a expansão das modalidades e, principalmente, a ausência de risco bancário em operações dirigidas a agricultores familiares com difícil grau de integração têm permitido que se expanda a clientela do Pronaf. Vários destes agricultores jamais teriam acesso ao crédito bancário, não fossem estas modalidades, e foi a intervenção pública que permitiu este acesso.

No entanto, o que observamos pelos dados apresentados é que, mesmo o setor bancário público, responsável pela liberação dos recursos do Pronaf Crédito, resiste à ampliação da sua clientela, ainda que o aumento da participação dos beneficiários do Grupo C no acesso àqueles recursos mostre que a atuação dos Fundos de Aval tem um importante papel. A maior mudança que detectamos ocorreu na região Nordeste, que passou a liberar uma parte crescente de seus recursos aos agricultores familiares mais carentes. No entanto, contrariamente ao esperado, a sua participação no total de recursos decresceu justamente quando este movimento se apresentava. Ora, o que observamos foi que o crescimento dos recursos gerou ainda mais recursos para as regiões Sul/Sudeste, para os agricultores familiares classificados como D e E, para produtos integrados economicamente.

Na verdade, conforme reconhece o próprio Relatório Institucional do Pronaf (2002), os bancos são organizações pouco adequadas para liberar recursos a famílias sem condições de lhes oferecer garantias patrimoniais e contrapartidas na tomada dos empréstimos. A questão, na verdade é ainda mais grave. O que observamos é que os recursos disponibilizados continuam não sendo liberados em sua totalidade, ainda que, para os beneficiários dos Grupos A e B, não se apresentem riscos bancários.

Então, coloca-se uma dicotomia: de um lado temos o Pronaf Infra-Estrutura, que não apresenta uma expansão mais consistente na liberação de recursos, mas que atinge as necessidades dos agricultores familiares mais carentes e, de outro, temos o Pronaf Crédito que expande os seus beneficiários potenciais, mas que não conse-

gue mudar sua lógica de liberação. Mais do que isto: os dois programas não têm grau efetivo de comunicação entre si. A concentração do direcionamento de um compromete o direcionamento do outro.

A maior sofisticação e riqueza do tecido social construído recentemente com a implantação do Pronaf não encontra ressonância mais profunda na maioria dos recursos liberados. Claramente, o crédito bancário tradicional, operando pela via de empréstimos individuais, não é o melhor caminho para beneficiar as populações excluídas do sistema financeiro. O debate em questão deve envolver um novo desenho de operacionalização dos recursos do Pronaf por via de bancos. O exemplo do Pronaf Infra-Estrutura é importante, pois trabalha-se com o conceito de recursos liberados coletivamente.

Abstract

It highlights that some lines of action of the National Program of Invigoration of the Agriculture Family (Pronaf) have followed a logic similar to the other lines of financing of the national System of Rural Credit (SNCR), in other words, have privileged the geographical areas economically more favored, cities with certain profiles of income and organization, as well as producers more integrated economically. The aim of this paper is to analyze the profile of expansion and direction of Pronaf's modalities resources (Credit, Infrastructure and Qualification), in order to verify the performance of this Program. The Pronaf Credit is studied with more detail because this modality is the main liberating of resources. Parallel, it detaches that the two other modalities have presented higher potential of reaching the farmers family with lower incomes and inserted in poorer areas and municipal districts. It concludes, however, that the traditional bank credit, operated by individual loans, it is not the best way to benefit the excluded population of the financial system.

Key words:

Pronaf; Agricultural Financing; Agriculture Family.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. Inovações financeiras para uma economia solidária. **Gazeta Mercantil**, 31 ago. 2000.

BRAMOVAY, R.; VEIGA, J. E. da. **Novas instituições para o familiar**: PRONAF. Brasília, DF: IPEA, 1998. (Texto para Discussão IPEA, n. 641).

BACEN. **Anuário estatístico do crédito rural do Banco Central, para 1996 e 2003**. Brasília, DF, [2003?].

_____. **Manual estatístico do crédito rural**. Disponível em: <www.bcb.gov.br/?CREDRURAL>. Acesso em: 2 maio 2004.

BELIK, W. **Avaliação da operacionalização do Programa PRONAF**. Disponível em: <<http://www.eco.unicamp.br/artigos>>. Acesso em: 10 maio 2003.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Manual operacional do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar**: PRONAF. Brasília, DF, 2002.

CAMPOS, C. A.; NUNES, S. P. **Políticas públicas descentralizadas como estratégia de gestão e monitoramento social**: o caso do PRONAF infra-estrutura. [S.l.], 2003. Mimeografado.

CASTILHOS, D. S. B. **Capital social e políticas públicas**: um estudo da linha infra-estrutura e serviços aos municípios do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. 2001. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2001.

CORRÊA, V. P.; ORTEGA, A. C. PRONAF: Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar: qual o seu real objetivo e público-alvo?. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 49., 2002. Passo Fundo. **Anais...** Passo Fundo: Sober, 2002.

DESER. **Análise do plano de safra para a agricultura familiar 2003/ 2004**. Disponível em: <www.deser.org.br>. Acesso em: 24 jul. 2003.

FAO. **Perfil da agricultura familiar no Brasil**: dossiê estatístico: projeto UFT/BRA/036/BRA. Brasília, DF, 1996.

_____. **Projeto de Cooperação Técnica**: novo retrato da agricultura familiar: o Brasil redescoberto. Brasília, DF: INCRA, 2001.

FECAMP. **Estudos de caso em campo para avaliação dos impactos do PRONAF**. Campinas, 2001. Disponível em: <http://www.pronaf.gov.br/textos_e_estudos/fecamp.htm>. Acesso em: 10 maio 2003.

FERREIRA, B.; SILVEIRA, F. G.; GARCIA, R. C. A agricultura familiar e o PRONAF: contexto e perspectivas. In: GASQUES, J. G.; CONCEIÇÃO, J. C. P. R. (Org.). **Transformações da agricultura e políticas públicas**. Brasília, DF: IPEA, 2001.

GRAZIANO DA SILVA, J.; DEL GROSSI, M. E. Evolução da renda das famílias agrícolas e rurais: Brasil, 1992/1997. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 37., 1999, Belém. **Anais...** Belém: ANPEC, 1999.

GRAZIANO DA SILVA, J. **O novo rural brasileiro**. Campinas: Unicamp, 1999. (Série Pesquisa, n. 1).

IBASE. **Avaliação de Planos Municipais de Desenvolvimento Rural – PMDRS em quatro Estados**: ES, MS, PE, SC: relatório final da avaliação. Disponível em: <http://www.pronaf.gov.br/textos_e_estudos/pmdr.htm>. Acesso em: 10 maio 2003.

ORTEGA, A. C.; NUNES. **Desenvolvimento rural**: local e agricultura familiar no Brasil. Uberlândia: EDUF, 2004.

PARENTE, S.; ZAPATA, T. **Parceria e articulação institucional para o desenvolvimento local integrado e sustentado**: Projeto Banco do Nordeste: PNUD. Fortaleza: Banco do Nordeste, 1998. (Série Cadernos Técnicos, n. 4).

PRONAF. **Crédito e infra-estrutura**. Disponível em: <www.pronaf.gov.br>. Acesso em: jan. 2005.

_____. **Relatório institucional**: publicação do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2002.

PUTMAN, R. D. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2000.

SCHNEIDER, S.; SILVA, M. K.; MARQUES, P. E. M. (Org.). **Políticas públicas e participação social no Brasil Rural**. Porto Alegre: UFRGS, 2004.

SILVA, E. R. A. **PRONAF**: Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar: relatório técnico das ações desenvolvidas no período 1995/1998. Brasília, DF: IPEA, 1999. (IPEA, Texto para Discussão, 664).

Recebido para publicação em 30.05.2005.

Arranjos Produtivos Locais Perante os Desafios da Globalização: Uma Incursão na Problemática

Hoyêdo Nunes Lins

- Professor Doutor, Titular do Departamento de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Santa Catarina, com participação no Programa de Pós-Graduação em Economia

Resumo

Explora a situação das aglomerações industriais em face das mudanças econômicas amplas, com base em investigação sobre uma área de produção de artigos de vestuário centrada em Criciúma, na região sul de Santa Catarina, envolvendo principalmente entrevistas em 16 empresas e em instituições da região. O contexto macroeconômico refere-se à abertura comercial do Brasil nos anos 1990, tributária de grande aumento nas importações, em larga medida na forma de artigos de vestuário fabricados a custos muito baixos de mão-de-obra. A pretensão é examinar o modo como a estrutura local foi afetada pelas novas condições de concorrência e como reagiu a estas, à luz do debate sobre os arranjos locais de produção industrial, ou *clusters* industriais. Ao final, esboçam-se algumas idéias sobre a promoção do ambiente socioprodutivo das firmas. Acredita-se que o conteúdo dessas idéias, impregnadas dos sentidos de ação coletiva e de cooperação, pode ser válido para outras realidades em situação mais ou menos semelhante.

Palavras-chave:

Aglomerações industriais; Abertura comercial; Ação coletiva; Sul-catarinense vestuarista.

1 – INTRODUÇÃO

O interesse pela esfera local, envolvendo a reflexão sobre o desenvolvimento socioeconômico e sobre a promoção da competitividade, parece ter fincado raízes no Brasil durante os anos 1990. Os rumos do debate internacional sobre os temas associados indicam que esse interesse encontra-se sintonizado com o que se discute em diferentes países. Internacionalmente, no entanto, a importância da dimensão local foi reconhecida há muitos anos. De fato, já se passaram duas décadas desde que Piore e Sabel (1984) chamaram a atenção para as bem-sucedidas experiências de organização produtiva, caracterizadas como de “especialização flexível”, salpicadas em localidades da chamada “Terceira Itália”. A partir de então, a dimensão local do desenvolvimento, com as vinculadas iniciativas de fomento, ocupa posição destacada na literatura, que registra uma profusão de estudos quer de cunho conceitual, quer voltados à descrição, análise e avaliação de situações captadas por pesquisas empíricas sobre diversas realidades, nacionais ou regionais.

Seja como for, é salutar que se tenha assistido recentemente ao fortalecimento da aludida temática no Brasil. Isso é perceptível nas órbitas acadêmica e técnico-institucional e também no terreno da divulgação mais ampla. No plano acadêmico, é sugestiva a proliferação de trabalhos apresentados em vários eventos científicos e publicados em diferentes lugares. No que concerne ao nível técnico-institucional, cabe referir ao interesse pelas experiências de industrialização localizadas manifestado no âmbito do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2001) e, conforme sugerido pela elaboração de estudos como os de Garcez (2000) e Santos e Guarneri (2000), ao interesse de integrantes do quadro técnico do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Em termos de informação ampla, basta mencionar a existência de material de imprensa como o ilustrado pelo artigo de Bacal (2001) sobre diversos exemplos brasileiros de sistemas produtivos locais, pelo artigo de Nascimento (2001) sobre casos paulistas e pelo conjunto de textos sobre o Estado de Minas Gerais, apresentados pelo jornal *Gazeta Mercantil (RELATÓRIO..., 2001)*.

A ampliação da massa crítica sobre a problemática em foco requer a realização e a divulgação da maior quantidade possível de trabalhos que versem sobre diferentes situações locais e contemplem aspectos importantes dos arranjos produtivos observados. Esse entendimento ins-

pirou a formulação do presente estudo e influenciou a sua elaboração. O recorte privilegiado implica examinar a situação das aglomerações industriais, ou *clusters*, em face das mudanças econômicas mais amplas, principalmente as que dizem respeito ao marco regulatório da economia, de uma forma abrangente. Todavia, esse assunto não é explorado em termos gerais, mas, sim, a partir da análise de um arranjo específico: a área de produção de artigos de vestuário centrada em Criciúma, cidade da região sul do Estado de Santa Catarina. O contexto macroeconômico, isto é, o ambiente geral em relação ao qual essa área vestuarista é abordada, refere-se à abertura comercial experimentada pelo Brasil nos anos 1990, um processo que provocou verdadeira avalanche de produtos importados, muitos na forma de artigos de vestuário de procedência asiática fabricados a custos muito baixos. A base empírica do estudo engloba entrevistas em 16 empresas e em instituições locais, realizadas em 1997 – no auge da crise da indústria do vestuário ocasionada pela pressão das importações –, além de pesquisa documental e bibliográfica. A pretensão maior é examinar as reações do “tecido” local de produção de artigos de vestuário às novas condições de concorrência, à luz do debate sobre as aglomerações industriais.

Inicia-se com uma abordagem conceitual sobre a problemática das aglomerações industriais. Em seguida, com desdobramento em duas seções, concentra-se a atenção na área de produção vestuarista do sul-catarinense, caracterizando-a e examinando os reflexos da abertura comercial. Nas considerações finais arrisca-se sugestão de iniciativa com vistas à promoção do arranjo local.

2 – AGLOMERAÇÕES INDUSTRIAIS: QUESTÕES RELEVANTES

A principal inspiração de boa parte das análises sobre organização produtiva e desenvolvimento local, na perspectiva das aglomerações industriais ou *clusters*, é a experiência européia dos “distritos industriais”. Essa expressão refere-se aos arranjos produtivos caracterizados pela concentração geográfica de firmas (principalmente pequenas e médias empresas – PMEs) setorialmente especializadas e que, com relações densas e cooperativas, atuam em condições de desverticalização produtiva, inseridas em ambientes dotados de tecido institucional que ampara as ações dos agentes, de serviços de apoio à produção e, não raramente, de identidade sociocultural

que ajuda a “cimentar” as relações locais (BECATTINI, 1992; RABELLOTTI, 1995; SCHMITZ, 1995).

2.1 – Os Atributos das Aglomerações e a Centralidade dos Vínculos Cooperativos

A noção de “distrito industrial” remonta às análises de Marshall (1979) sobre localização industrial, por ocasião da abordagem, calcada na observação da realidade britânica de meados do século XIX, das vantagens para a indústria advindas da inserção em certos ambientes. Entretanto, na análise desse autor, a ênfase recaía nos benefícios relacionados às externalidades concentradas espacialmente. Na atualidade, ganha terreno a visão de que, embora a concentração geográfica e setorial das firmas seja fundamental para o desempenho do sistema econômico localizado, a forma *cluster* não assegura, por si só, a *performance* competitiva. Os principais resultados dependem das articulações entre economias externas e a ação conjunta voluntária desencadeada com vistas ao alcance de certos objetivos em nível de coletividade de produtores. Ou seja, têm a ver com o grau de “eficiência coletiva” existente, uma expressão que capta o aspecto essencial do desempenho econômico nos arranjos produtivos locais: a articulação entre as externalidades vistas como subproduto incidental, algo involuntário, de situações e/ou processos, e as ações conjuntas deliberadas (SCHMITZ, 1995; NADVI; SCHMITZ, 1997).

A aglomeração geográfica favorece e até induz a ação conjunta, porém não a garante. Nadvi (1997) sugere considerar as economias externas como o elemento passivo da “eficiência coletiva” e a ação conjunta como o seu elemento ativo. Um “distrito industrial” pode ser considerado um *cluster* com elevada incidência de condutas cooperativas (SCHMITZ, 1995), e, assim, para as firmas pertencentes a tais arranjos, os benefícios vinculam-se não só à existência de economias externas estáticas (fruto dos menores custos derivados da própria localização) e dinâmicas (relacionadas a processos envolvendo educação, treinamento e acúmulo de conhecimentos), mas também às economias de proximidade traduzidas em menores custos de transação e outros, proporcionados pela circulação de informações e por contatos face-a-face. Os benefícios têm a ver, principalmente, com os elementos de sinergia, que favorecem e intensificam a capacidade de inovação local através, por exemplo, de imitações, cujos principais vetores são os vínculos cooperativos e as parcerias. Desde logo, identificar a natureza dos vínculos interfirmas nas aglome-

rações geográfico-setoriais reveste-se de evidente importância. Note-se que a questão das inter-relações figura entre os principais elementos de diferenciação dos arranjos produtivos locais na classificação proposta pelo Ipea (2001), em que são identificados quatro tipos de agrupamentos – potenciais, emergentes, maduros e avançados – e fala-se igualmente de *clusters*, pólos tecnológicos e redes de subcontratação.

A importância das interações desnuda-se principalmente quando se lhes considera o significado como vetor da aprendizagem e como mecanismo de estímulo à inovação. A perspectiva em foco é a da “economia da aprendizagem” (*learning economy*)¹, pela qual se postula que aprender – no sentido de adquirir ou fortalecer continuamente a capacidade de fazer coisas novas – é um recurso essencial no capitalismo contemporâneo. Ora, a aprendizagem é uma atividade eminentemente coletiva, porque necessariamente interativa, e, assim, a região representa escala de relações especialmente propícia a ela, tendo em vista a intensidade de vínculos entre os agentes que a situação de proximidade geralmente proporciona, ou ao menos oportuniza. Entretanto, essa potencialidade concretiza-se realmente quando a aprendizagem interativa ocorre de forma institucionalmente organizada. É nessas condições que cabe falar em “região de aprendizagem” (*learning region*)² e que o papel desempenhado pela concentração geográfica, na difusão do conhecimento tácito e nos processos de inovação, apresentasse com toda a sua importância (KOSCHATZKY, 1998). Subjacentes a tais possibilidades situam-se, como parece evidente, a qualidade e a intensidade das relações protagonizadas no seio dos arranjos socioprodutivos.

Morgan (1996) refere-se à problemática da aprendizagem e da inovação na esfera local aludindo à incidência, observada em certos ambientes industriais, o que designa pela expressão “modelo de desenvolvimento em rede” (*networking model of development*). A pedra angular da organização, tributária do desenvolvimento, é a cooperação:

“(…) o desenvolvimento econômico está sendo agora reconhecido pelo que ele realmente é, nomeadamente uma forma de empreendedorismo coletivo no qual a disposição para colaborar, de maneira a atingir objetivos mutuamente benéficos, é tão importante, integralmente, quanto tipos mais tangíveis de investimento. O crescente fenô-

¹ Associada aos trabalhos de Lundvall. Ver, por exemplo, Lundvall e Borrás (1997).

² Consultar, entre outros, Morgan (1997).

meno da colaboração – entre *managers* e empregados no interior da firma, entre firmas na cadeia de fornecimento (*supply chain*) e entre firmas e seus meios locais – atesta o significado da aprendizagem por interação (*learning-by-interacting*)” (MORGAN, 1996, p. 64).

Entretanto, o reconhecimento do caráter estratégico dos vínculos no âmbito local não deve fazer crer que as interações com o exterior dos *clusters* não são importantes. Ao contrário, estas relações garantem a “oxigenação” freqüente das práticas locais, evitando o que se pode designar por *lock-in* regional, quadro em que, por exemplo, as firmas de uma dada área ficam como que “aprisionadas” no seu próprio modo de proceder (MASKELL; MALMBERG, 1999).

Assinale-se ainda que, principalmente quando impregnadas do sentido de cooperação, aparecendo como redutos de iniciativas conjuntas norteadas por interesses comuns ou próximos, as aglomerações industriais parecem favorecer o desempenho das PMEs em contextos de incertezas e desafios, como ocorre sob o signo da liberalização comercial e da globalização. Considera-se que, perante as adversidades, mesmo nos países menos industrializados, as conexões e os espaços de cooperação podem proporcionar resultados que transcendem a mera sobrevivência das firmas ou a geração de oportunidades de trabalho restritas às relações informais. Como a aprendizagem sobre as oportunidades e sobre os desafios é sempre coletiva, só coletivamente as firmas menores conseguem superar as desvantagens que o seu reduzido tamanho relativo lhes impõe (BIANCHI; TOMMASO, 1998), e, assim, não surpreende que as novas propostas de apoio às PMEs e de promoção do desenvolvimento local atribuam papel destacado às relações interfirmas.

2.2 – O Problema da Promoção da Esfera Local

Em diferentes países (como se observa na União Européia), as políticas de desenvolvimento local passaram a incluir iniciativas voltadas à promoção dos *clusters* industriais, sendo que parte considerável das medidas vislumbradas apresenta-se convergente no apoio às firmas que participam desse tipo de configuração (BIANCHI, 1997; BIANCHI; TOMMASO, 1998). Frente aos desafios da globalização, tanto as externalidades positivas que existem nessas aglomerações como as incrustadas possibilidades para as firmas aprenderem a lidar com o novo quadro concorrencial representam terreno fértil para intervenções eficazes. Esse direcionamento da política baseia-se na con-

vicção de que o desempenho industrial “reside no *clustering* e na competição cooperativa, fontes de ganhos de eficiência e flexibilidade que raramente podem ser alcançados por produtores individuais” (SCHMITZ; MUSYCK, 1994, p. 890) ênfase no original. De um modo geral, entende-se que ampliação da competitividade rima com fortalecimento da economia local-regional, abrindo caminho para, ou estimulando, o desenvolvimento.

O principal foco dessas políticas, principalmente quando se trata de sustentar a atuação das PMEs, refere-se ao plano das relações entre empresas. Isso se justifica, pois, como assinala Bianchi (1997, p. 20), “o sucesso de muitas firmas pequenas (...) tem se baseado na inserção destas em aglomerações de firmas individualmente especializadas que atuam em contextos de complementaridade, de modo que os próprios *clusters* constituem os sujeitos coletivos que tomam parte do jogo competitivo”. Cooperar é elemento-chave para adensar e enriquecer as indicadas relações. É por esse motivo que se propugnam, crescentemente, medidas que contemplam a intensificação e o enriquecimento das interações cooperativas entre os agentes. Florescendo em ambientes que registram as externalidades próprias da concentração geográfica de atividades, as ações cooperativas derivadas de movimentos deliberados dos agentes tendem a possibilitar a plena exploração das vantagens da “eficiência coletiva”. Daí que, entre as metas básicas dos procedimentos de promoção dos sistemas locais, freqüentemente figura a criação (ou o desenvolvimento) de ambientes socioinstitucionais propícios à agregação dinâmica das firmas, na perspectiva de atingir patamar de associação que acene positivamente com respeito à inovação e à eficiência (BIANCHI, 1996; 1997; BIANCHI; TOMMASO, 1998).

Estimular o fortalecimento dos vínculos locais implica, entre outras coisas, contribuir para que as firmas possam descortinar novos mercados coletivamente (através de missões e organização/participação em feiras, por exemplo), com estratégias de comercialização conjunta, compartilhamento de recursos e acesso a economias de escopo. Também envolve despertar o interesse dos fabricantes por interações estreitas e estáveis com fornecedores, para o que é útil conhecer o modo como isso ocorre em diferentes realidades (a organização de viagens na perspectiva de um, por assim dizer, *learning-by-visiting* é uma interessante forma de

auxílio). O fomento à cooperação pode igualmente incluir treinamento técnico para os produtores, no intuito de aproximá-los de novas tecnologias e encorajá-los a protagonizar inovações capazes de elevar a qualidade e tornar mais eficientes os processos produtivos, principalmente com base em laços de colaboração pelos quais os clientes e outros agentes de mercado participem no desenvolvimento de produtos. Pode abranger ainda apoio financeiro à participação em feiras internacionais, com uso conjunto de *stands*, possibilitando envolvimento que, de outra forma, dificilmente ocorre entre as empresas de menor porte. Outras ilustrações de iniciativas de apoio à cooperação referem-se ao estímulo e ao suporte às compras conjuntas de matérias-primas e insumos, assim como ao aceite coletivo de grandes encomendas (com divisão entre fabricantes) e ao treinamento também coletivo da mão-de-obra.

O terreno de que se trata é de difícil laboração, já que, de um modo geral, as resistências às ações cooperativas tendem a ser consideráveis. Arranjos locais em diferentes países, notadamente no mundo menos industrializado, oferecem exemplos de grandes dificuldades, tendo em vista os obstáculos ao estabelecimento de vínculos, sobretudo, horizontais, ou seja, que envolvem agentes situados no mesmo plano da cadeia produtiva, esfera em que os comportamentos são, por via de regra, marcados por forte sentido de concorrência e rivalidade, com escassa inclinação às práticas de cunho colaborativo (NADVI; SCHMITZ, 1994). Em que pese às dificuldades, as iniciativas para introduzir ou fortalecer o espírito cooperativo nos sistemas de produção locais são estratégicas, o que é especialmente verdadeiro quando tais aglomerações deparam-se com grandes turbulências, como as ligadas às mudanças macroeconômicas. Com efeito, é principalmente em circunstâncias desse tipo que se mostram imprescindíveis os mecanismos de ajuda e apoio à reconstituição dos fundamentos tecnológicos das firmas e à redução dos custos de informação e de coordenação das ações no interior dos sistemas, assim como aos encadeamentos com novas fontes de inovações. Em todos os casos, laços de colaboração robustos, abrangentes e duradouros configuram importantes e estratégicos requisitos.

Assinale-se igualmente que, na base das iniciativas de política com o recorte indicado, geralmente figura o entendimento de que as instituições governamentais e

não-governamentais que compartilham (e compõem) os ambientes das firmas desempenham papéis decisivos e complementares, e que o *self help*, implicando a atuação de associações de negócios e a formação de consórcios de empresas, entre outros aspectos, também há de ser promovido. A visão subjacente é que, em diferentes setores de atividades, a busca de competitividade não envolve só preço, mas requer, talvez antes de tudo, progresso efetivo no plano da qualidade e sintonia com a evolução dos gostos e da moda, o que representa amplo espaço para a atuação institucional multidirecionada. Realmente, trata-se de orientação de política no bojo da qual se postula que as instituições e os programas de caráter público são mais eficazes quando os próprios agentes objeto da intervenção envolvem-se ativamente como parceiros. Para isso, contudo, a existência de *links* orgânicos entre instituições que representam a esfera privada (como os organismos de *self help*) e agências do Estado mostra-se um atributo essencial (NADVI, 1995).

3 – UMA AGLOMERAÇÃO VESTUARISTA NO SUL DE SANTA CATARINA

Criciúma é a principal cidade da região carbonífera de Santa Catarina e uma das maiores desse Estado. Situado em área onde a imigração italiana do século XIX imprimiu uma certa marca cultural e criou os alicerces da trama urbana hoje conhecida, o município em questão registrou pouco mais de 170 mil habitantes no Censo 2000 do IBGE, figurando entre os mais populosos do território catarinense (IBGE, 2001). Sua economia, assim como a de boa parte da área por ele polarizada, evoluiu atrelada ao considerável potencial ligado ao carvão, tanto energético quanto metalúrgico. O crescimento atraiu migrantes e foi marcado pelo surgimento de outras atividades, conforme ilustrado por uma razoável produção metal-mecânica que, inicialmente, fornecia para a mineração e também para outros segmentos.

A alternância de fases de expansão e declínio na trajetória do setor carbonífero estimulou a diversificação da economia regional³. Atualmente, a indústria da região registra com destaque, além das atividades referentes à mineração e ao beneficiamento de carvão (em que pese à situação de crise vivenciada por esse setor desde os

³ Sobre a trajetória de longo prazo do setor carbonífero catarinense, consultar Santos (1997).

anos 1980), os já mencionados ramos mecânico e metalúrgico, uma produção de embalagens e descartáveis plásticos de considerável vitalidade, um setor de alimentos não-negligenciável e uma fabricação de calçados igualmente merecedora de realce.

Entretanto, os ramos que marcaram, de fato, o processo de diversificação industrial na área de Criciúma foram o cerâmico (pisos, azulejos) e o de artigos de vestuário.

A indústria cerâmica, depois de um começo em escala praticamente artesanal, cresceu célere desde os anos 1970, paralelamente à expansão da construção civil no país. Mais tarde, após grandes dificuldades nos anos 1980 e principalmente no começo dos 1990 (devido à recessão causada pela política do governo Collor), a reestruturação protagonizada fez a indústria em foco despontar como a mais dinâmica da região, com tecnologia atualizada e presença destacada nos mercados internacionais⁴. Hoje, o parque cerâmico do sul catarinense ostenta inclusive importante tecido institucional, no qual cintila o Centro de Tecnologia em Cerâmica. Digno de realce é o envolvimento da Universidade do Extremo Sul Catarinense, que criou um curso superior orientado para as necessidades dessa indústria.

A indústria de vestuário, originada de pequenas alfaiatarias e unidades de comércio atacadista, experimentou longa evolução desde a fase “fundo-de-quintal”, em trajetória marcada pela multiplicação das etiquetas. No começo dos anos 1990 o salto foi extraordinário, após processo de vagarosa expansão desde a década de 1970: de 16 empresas que, em 1978, empregavam diretamente cerca de 900 trabalhadores, alcançou-se patamar de mais ou menos 450 firmas, que registravam perto de 7.500 funcionários em 1994 (GOULARTI, 1995). Assim, denominações do tipo “maior núcleo confeccionista catarinense” e “terceira maior área produtora de jeans do Brasil”, algumas vezes observadas na imprensa estadual, referem-se a quadro em que, na primeira metade dos anos 1990, 28% do pessoal ocupado na indústria e 40% dos estabelecimentos industriais existentes na área da Associação dos Municípios da Região Carbonífera relacionavam-se ao ramo “têxtil, vestuário, calçados” (SANTA CATARINA, 1997). Note-se que as estatísticas captam tão-somente as atividades ditas formais. Portanto, tendo em vista que os processos

intensivos em mão-de-obra constituem redutos privilegiados de trabalho sem registro, principalmente em virtude de intensa subcontratação e terceirização, é legítimo inferir que o peso da indústria de vestuário na ocupação da mão-de-obra na área de Criciúma é bem maior do que o sugerido pelos dados disponíveis.

Simultaneamente ao fortalecimento do setor, a região assistiu à proliferação de postos de venda de artigos de vestuário. A rigor, isso ocorreu não só na área de Criciúma, mas em todo o sul do Estado. Até 1997 foram instalados 14 centros comerciais às margens da BR-101, distribuídos entre os municípios de Imbituba, mais ao norte, e Sombrio, próximo à fronteira com o Rio Grande do Sul. Tal processo inclusive estimulou a criação da União dos Centros Comerciais de Atendimento e Pronta Entrega da Região Sul de Santa Catarina.

Que atributos encontram-se reunidos em Criciúma e na sua área para sustentar a condição de importante espaço de produção vestuarista? Com base nas entrevistas realizadas nas empresas e em instituições locais, e à luz da concepção dos *clusters* industriais, podem-se focalizar questões relacionadas à mão-de-obra, aos aspectos socioculturais, ao tecido institucional e à presença de vínculos de cooperação.

3.1 – Mão-de-obra e Aspectos Socioculturais

A qualidade da mão-de-obra local foi reconhecida e destacada por quase todas as empresas (Tabela 1). Entretanto, a maioria indicou problemas na esfera das relações de trabalho, sobretudo no que concerne à ação sindical, embora se admitisse que, no período recente, com a crise do setor vestuarista (conforme abordado abaixo), o desemprego estaria fazendo o sindicato dos trabalhadores do setor em questão atuar de forma menos combativa.

Para alguns entrevistados, o sintoma mais evidente da capacidade de mobilização dos trabalhadores foi a tendência ao abandono de Criciúma por empresas que, tentando fugir das greves, dirigiram-se, em certos momentos da trajetória da aglomeração, para localidades rurais de municípios próximos. Contudo, é necessário matizar essas opiniões. Mesmo diante de uma postura sindical mais amena, em virtude da crise exacerbada pela enxurrada de importações, foram observadas empresas que, ainda assim, cogitavam transferir a localização das suas atividades. Desse modo, parece claro que os deslo-

⁴ Consultar Santa Catarina (1997) e Campos, Nicolau e Cário (1999).

camentos de unidades de produção vestuarista na área de Criciúma obedeceram a diferentes imperativos, entre os quais figurou a busca de reservas de mão-de-obra barata, aspecto importante para indústria intensiva em trabalho compelida a reduzir custos por causa do aumento da concorrência.

A herança sociocultural da área, ligada em boa parte à imigração italiana do século XIX, não foi sublinhada como atributo importante da atmosfera local pela maioria das empresas. A literatura internacional sobre *clusters* e “distritos industriais” freqüentemente enfatiza o papel da identidade sociocultural no desempenho das aglomerações produtivas, principalmente as européias, assinalando que essa identidade contribui para solidificar os vínculos de confiança e reciprocidade entre os atores sociais, que tenderiam, por conta disso, a se comportar conforme “normas” implícitas, tácitas. As relações de cooperação detectadas nesses arranjos, em diferentes sentidos – inclusive no seio das relações de trabalho –, mostram-se associadas, não raramente, à presença desse fator. Na região de Criciúma, não obstante a base cultural comum de numerosos agentes locais, nada do gênero, praticamente, foi observado no tocante às atividades que gravitam em torno da produção de artigos de vestuário.

3.2 – Base Institucional

Manifestações de indiferença também caracterizaram a apreciação das firmas sobre os sistemas locais de formação profissional (Tabela 2). Entretanto, o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai) instalado em Criciúma não só presta serviços de assistência técnica e tecnológica de interesse do setor vestuarista, como atua em educação profissional com uma variada oferta de cursos. Assim, tendo em vista o destaque atribuído ao Senai nas entrevistas, caberia entender que esse órgão marca presença não tanto em atividades de formação de mão-de-obra, mas principalmente em outros tipos de serviços. Registre-se que, na visão das firmas, a oferta de

mão-de-obra qualificada parece não depender dos sistemas de formação profissional, e que, portanto, a qualificação estaria relacionada ao conhecimento enraizado no próprio ambiente produtivo. O proprietário de uma empresa integrante do conjunto estudado assinalou que o Senai só proporcionava a “base” da formação das costureiras, motivo pelo qual considerava que a atuação do órgão nessa esfera deixava a desejar.

Sobre outros aspectos do tecido socioinstitucional, deve-se ressaltar que a participação em associações empresariais, com destaque para o Sindicato da Indústria do Vestuário de Criciúma, foi avaliada positivamente por grande número de empresas. Entretanto, as considerações quase sempre sugeriram alguma insatisfação perante o que foi caracterizado como um certo “imobilismo” dessa instituição. Reconheceu-se que o sindicato patronal atua, mas que poderia fazer muito mais.

Quanto à administração municipal, predominou nítido sentimento de indiferença, não obstante a iniciativa de instalação de uma “Colméia Industrial” em Criciúma no bojo de uma parceria público-privada. Trata-se de projeto que, no período de realização das entrevistas, visava à melhoria das condições de funcionamento da indústria do vestuário, contemplando a transferência de empresas para área doada pela administração pública, a ser equipada com diversos tipos de serviços e facilidades de utilização comum. Aparentemente, a medida resultara do entendimento segundo o qual sobreviver em meio às adversidades requeria cooperação em diversos níveis, e a idéia era que o projeto, embora contemplasse só um pequeno número de firmas, pudesse favorecer o desempenho empresarial pela outorga de melhores condições de competitividade.

3.3 – Vínculos Cooperativos

Algumas empresas indicaram a ocorrência de cooperação interfirma na região. Contudo, isso foi geralmen-

TABELA 1 – PERCEPÇÃO DAS EMPRESAS SOBRE ASPECTOS DO MERCADO DE TRABALHO LOCAL (Nº DE EMPRESAS)

Aspectos do mercado de trabalho local	Positivo p/competitiv.	Neg. p/competitiv.	Sem influência na competitiv.	Total de empresas
Qualificação dos trabalhadores	12	2	2	16
Iniciativas sindicais	3	8	5	16
Herança sociocultural	4	0	12	16

Fonte: Pesquisa direta nas empresas.

TABELA 2 – PERCEPÇÃO DAS EMPRESAS SOBRE DIFERENTES ASPECTOS DA BASE INSTITUCIONAL (Nº DE EMPRESAS)

Tópicos de observação	Número de empresas			Total
	Registro de:	Sim	Não	
- vínculos institucionais importantes		14	2	16
- atuação decisiva do Senai		15	1	16
<i>Avaliação de:</i>	<i>Positivo p/ competitiv.</i>	<i>Negativo p/ competitiv.</i>	<i>Sem influência na competitiv.</i>	<i>Total de empresas</i>
- meios de formação profissional	1	2	13	16
- desempenho da administração municipal(*)	0	2	11	16
- atuação de associações empresariais	9	1	6	16

Fonte: Pesquisa direta nas empresas.

Nota: (*) Três empresas recusaram manifestar-se sobre isso.

te associado a iniciativas como empréstimos de matérias-primas e outras demonstrações de cordialidade e solidariedade, geralmente episódicas. Cooperação propriamente dita, envolvendo relações densas e de maior alcance, foi escassamente testemunhada. Não é desprovido de significado, com efeito, que praticamente todos os agentes locais entrevistados considerassem importante avançar no campo da cooperação, em diferentes níveis. As manifestações neste sentido foram em geral acompanhadas do registro de que, historicamente, os fabricantes de artigos de vestuário localizados na região convivem em atmosfera de clara rivalidade entre si.

Por exemplo, uma firma que tentara instalar loja em cidade do Vale do Itajaí em parceria com outras duas empresas de Criciúma teve a pretensão abortada por (insuperáveis) discordâncias sobre o aproveitamento das instalações. Outra empresa, que vislumbrara chance de importar tecido e tentara organizar grupo que tornasse viável a compra na quantidade de um *container*, viu a oportunidade escapar em virtude do desinteresse dos outros empresários consultados, que alegaram possíveis desacordos sobre pagamento e divisão. Uma outra firma assinalou que radicalizara o seu comportamento em termos de interações locais desde que tivera um estilista trazido de São Paulo “roubado” por firma concorrente, o que gerou a decisão de nunca mais abrir as portas aos pares da região. É interessante indicar que, diante da interrogação sobre o quanto a ascendência comum – no caso, italiana – de muitos empresários poderia estar contribuindo para a existência de um certo nível de cooperação (tendo em vista uma possível comunhão de valores e a preservação de relações antigas que talvez ultrapassassem a escala dos negócios), algumas firmas aponta-

ram o individualismo e a existência de uma desconfiança “natural” como fatores de dificuldade para aproximações realmente densas e conseqüentes.

A iniciativa referente à “Colméia Industrial” foi permeada de certo espírito de ação coletiva entre as firmas. Entretanto, mesmo nesse caso aflorou o problema da desconfiança. Um dos entrevistados elogiou o projeto, mas ressaltou que alguns empresários temiam que a “Colméia” favorecesse o “roubo” de empregados, tendo em vista o funcionamento das empresas em situação de contigüidade.

De todo modo, é necessário reconhecer que a “Colméia Industrial” não é o único exemplo de iniciativa conjunta visando a melhorar as condições da indústria de vestuário na área. No período de realização das entrevistas, o Senai local introduzia sistema CAD para acesso direto das empresas, que o utilizariam através de terminais de computador manuseados nas suas próprias instalações, uma iniciativa originada de convênio entre aquele órgão e o sindicato dos fabricantes. A meta era permitir o uso em rede das funções relacionadas a *design* e encaixe, por exemplo, após o que as empresas se dirigiriam ao Senai para as etapas de risco e corte dos moldes. Outro exemplo refere-se ao Pórtico Comercial de Criciúma, um entre diversos espaços de comercialização de artigos de vestuário salpicados no sul do Estado, como já se indicou. Conforme depoimentos, a Prefeitura de Criciúma cederá as respectivas instalações por 20 anos, objetivando imprimir dinamismo à indústria vestuarista no município.

A importância adquirida pela indústria em análise no sul catarinense empresta coerência às iniciativas mencionadas. Embora muito mais certamente precisasse ser concretizado, a região de Criciúma constitui exemplo de espa-

ção de produção vestuarista em Santa Catarina onde, em curto intervalo de tempo, procurou-se e conseguiu-se progredir (ou, pelo menos, vislumbrar e encaminhar procedimentos) no fortalecimento das atividades em foco. Parece que o reconhecimento da condição de recém-chegado nas atividades dessa indústria, em comparação com núcleos produtores estruturados há muito mais tempo (como no Vale do Itajaí, onde Blumenau e Brusque ostentam trajetória têxtil-vestuarista mais que secular), ensejou disposição para agir visando à inserção rápida e efetiva na geografia da produção de artigos de vestuário em Santa Catarina.

Entretanto, Criciúma e sua região não representam mais do que um semi (ou *proto*) *cluster* vestuarista. Pela tipologia do Ipea (2001) sobre as experiências industriais localizadas, mencionada na primeira seção do trabalho, talvez se pudesse considerá-la como um “agrupamento emergente”. Além da limitada e pouco “operativa” base institucional relacionada ao setor, e sem falar na pobreza das relações cooperativas existentes, um importante aspecto é que a região apresenta escassez de serviços: uma firma ressaltou que necessitava recorrer a São Paulo para garantir a manutenção do maquinário que havia importado; um outro fabricante mencionou Blumenau como origem dos serviços de reparação e manutenção de suas máquinas; uma terceira empresa informou que precisava levar seus produtos para serem tingidos em Blumenau.

É verdade que as firmas não atribuíram importância ao fato de seus fornecedores não se localizarem nas proximidades, mas todo o referido indica que não se pode falar de algo como um “sistema de produção vestuarista territorializado”, conforme observado em outras regiões, mesmo de Santa Catarina. De toda maneira, considerou-se importante a proximidade geográfica em relação a um destacado atributo das configurações de *clusters*, em termos gerais: para quase todos os agentes locais entrevistados, dentre os aspectos positivos da área de Criciúma, figura a própria existência, em situação de concentração espacial, de numerosas firmas e capacidades produtivas “informais” (fabriquetas de fundo de quintal, registradas ou não, e trabalhadores em domicílio) que favorecem a prática de uma intensa subcontratação/terceirização.

4 – MARCO REGULATÓRIO, CRISE E REESTRUTURAÇÃO

A economia brasileira experimentou pelo menos duas grandes mudanças nos anos 1990: a abertura co-

mercial e, através de programa calçado principalmente na sobrevalorização do câmbio, a interrupção da escala inflacionária. Ambas tiveram importantes conseqüências. O crescimento das importações, com preocupante velocidade entre 1994 e 1999, na vigência do Plano Real, repercutiu de forma especialmente aguda.

4.1 – Aumento da Concorrência e das Adversidades

De um modo geral, a indústria brasileira de artigos de vestuário acusou o golpe da convergência entre abertura comercial e câmbio sobrevalorizado, principalmente por causa das dificuldades para competir com os preços dos produtos de origem asiática. A situação não foi diferente na área de Criciúma. No calor dos efeitos em escala de país, artigo publicado em periódico de circulação estadual informou que a produção vestuarista regional, “que em 1994 gerava 10.500 empregos diretos, em 1995 diminuiu em 35% a oferta de empregos. A produção, que em 1994 era de 3,2 milhões de peças mensais (...), foi reduzida entre 35% e 50% em 1995 (...) Um dos grandes fatores causadores da crise foi o aumento do volume de importações de vestuário” (ANÁLISES..., 1996, p. 10).

O principal sintoma da crise no setor vestuarista regional foi uma redução dramática nas vendas. No período de realização das entrevistas que embasaram este trabalho, apenas 9 dos 14 centros comerciais instalados ao longo da BR-101 encontravam-se em funcionamento. Entre as razões do fechamento (ou da desativação temporária) de alguns, perfilavam-se problemas inclusive administrativos, mas o elemento realmente determinante foi a vertiginosa queda no “turismo de compras” que pôs fim, praticamente, à euforia observada até o Plano Real. Na iniciativa pioneira entre os centros comerciais, referente ao Pórtico Comercial de Criciúma, até 1994, costumava-se receber de 30 a 40 ônibus lotados de “sacoleiras”⁵ por dia. No período em que as entrevistas foram feitas, o movimento era mínimo, tanto que um novo espaço de comercialização, edificado ao lado do Pórtico, não fora aberto até então.

As empresas que mais sofreram com o novo quadro foram as de bases mais frágeis, como muitas das que se instalaram em meio ao entusiasmo suscitado pelo anterior turbilhão das vendas. Os agentes locais entrevistados fize-

⁵ Clientes, principalmente mulheres, que compravam em grandes quantidades – sacolas de artigos – com vistas à revenda.

ram questão de salientar que, devido à crise, só lograram permanecer em atividade as firmas “mais profissionais”.

Somente 4 das 16 empresas estudadas informaram que não tinham sido afetadas pelo frenesi das importações (Tabela 3). De acordo com a avaliação das próprias entrevistadas, os principais motivos da ausência de efeitos negativos relacionavam-se à maior qualidade ou à especificação dos respectivos produtos, comparativamente aos originados em países como China, em que o baixo preço geralmente decorria da má qualidade. Num ou noutro caso a “imunidade” refletia também a existência de estruturas de distribuição que favoreciam as vendas. A posição competitiva destas firmas geralmente derivou de iniciativas de diferenciação da oferta que foram implementadas precocemente e que traduziam argúcia e alguma visão estratégica. As possibilidades de utilização de insumos oriundos do exterior (como tecidos), ampliadas em virtude da abertura comercial e da sobrevalorização do câmbio, revelaram-se importantes nesse processo.

Entretanto, mesmo entre as poucas empresas não atingidas pelo aumento da concorrência disseminou-se a visão de que era necessário reduzir os preços. Isso derivou da própria degradação geral dos negócios. Empresas que não foram diretamente afetadas pela concorrência das importações, mas que assistiram à redução dos preços em outras que acusaram um impacto forte da abertura, apresentaram tendência a seguir o movimento de baixa. Além disso, alguns entrevistados exprimiram o

ponto de vista de que a qualidade dos produtos asiáticos tenderia a aumentar, e que isso acabaria por tornar mais frágeis as firmas da região que não tinham sido ainda afetadas, se estas nada mais implementassem no intuito de robustecer a competitividade. Uma reação imediata a essa ameaça potencial, estimulada pelo quadro amplo, foi a diminuição dos preços praticados.

4.2 – Reações ao Novo Ambiente Competitivo

As empresas pesquisadas reagiram de modo diferenciado às novas condições de atuação. Em algumas, os investimentos realizados desde o começo dos anos 1990 mostraram-se consideráveis, embora só 4 indicassem cifras iguais ou superiores a um milhão de dólares. Entretanto, tal esforço não resultou em modernização substancial das capacidades produtivas, com marcada atualização tecnológica e organizacional. Numerosas firmas necessitavam renovar mais de metade das máquinas e equipamentos em uso, sendo que, em certos casos, mostrava-se urgente repor quase todo o maquinário instalado. Houve compras de máquinas modernas até com origem no exterior, mas quase sempre isso representou apenas uma incorporação de cunho parcial, incidente em pontos específicos da estrutura produtiva. É significativo que apenas ¼ das empresas utilizassem sistemas CAD, fontes de notáveis avanços em competitividade no setor de vestuário, de uma maneira geral. Notaram-se limitações também no que se refere às mudanças organizacionais⁶. Metade das firmas não tinha protagonizado qualquer iniciativa com vistas a

TABELA 3 – PERCEPÇÃO DAS EMPRESAS SOBRE OS EFEITOS DA ABERTURA COMERCIAL

Aspectos de observação	Número de empresas
<i>O aumento das importações afetou as empresas:</i>	
. sim	12
. não	2
. ainda não, mas poderá afetar	2
Total	16
<i>Vantagens das empresas frente aos produtos importados:</i>	
. nenhuma vantagem	12
. qualidade e/ou especificação de produto	3
. preço	1
Total	16
<i>A abertura comercial:</i>	
. forçou a redução dos preços praticados pelas empresas	15
. não teve influência sobre os preços de venda	1
Total	16

Fonte: Pesquisa direta nas empresas.

⁶ Outros estudos sobre a indústria vestuarista do sul de Santa Catarina também detectaram problemas em termos organizacionais. Consultar Goularti e J. Neto (1997).

aperfeiçoar a gestão dos processos produtivos e somente uma minoria procurara introduzir programas de qualidade e produtividade. Assim, não surpreendeu que todas apresentassem gestão familiar e, ainda mais, que pouco menos de 2/3 revelassem prática de gestão familiar sem qualquer auxílio de profissionais contratados. A Tabela 4 informa sobre essas questões.

Como se observa, na maioria das empresas foram tímidas as iniciativas de ajuste ao novo quadro concorrencial. Além de alguns investimentos, o período de crise não suscitou muito mais do que o fortalecimento das atividades de criação (estilismo, modelagem) e o aumento da subcontratação/terceirização de etapas dos processos produtivos junto a capacidades de fabricação externas (microempresas, registradas ou não, e trabalhadores – costureiras, no essencial – em domicílio). Todavia, constatou-se precariedade mesmo no que concerne a essas medidas.

Só em poucos casos, a ampliação dos números de funcionários em atividades de criação representou avanço rumo a um tipo de estrutura empresarial em que mo-

delagem e estilismo passaram a figurar em setores específicos, como departamentos ou estações de *design*. Essas firmas ostentavam condições um pouco melhores do que a média, e até demonstravam uma maior visão estratégica, como a que se traduzia em licenciamento de marcas com presença consolidada no mercado, um tipo de iniciativa assinalado pelo menos em uma entrevista. Eram igualmente firmas que revelavam modernização tecnológica na forma de incorporação de sistemas CAD. Na maioria dos casos, principalmente em empresas menores, maior atenção às atividades de criação não significou mais do que o engajamento de um ou de poucos profissionais – ou o deslocamento (geralmente parcial) de algumas costureiras – para as tarefas de acompanhar/pesquisar os lançamentos de novos modelos, principalmente no eixo Rio de Janeiro–São Paulo, e de combinar cores e padronagens, assim como fazer peças-piloto, tudo sob o controle direto dos proprietários.

A maior parte da subcontratação/terceirização, protagonizada por quase todas as empresas entrevistadas, dizia respeito, notadamente, à transferência da etapa de

TABELA 4 – ASPECTOS DA MODERNIZAÇÃO DAS EMPRESAS

Indicadores de modernização	Número de empresas
<i>% do maquinário necessitando renovação:</i>	
. até 50%	7
. mais de 50%	9
Total	16
<i>Presença de sistemas CAD:</i>	
. sim	4
. não	12
Total	16
<i>Pessoal em atividades de criação (modelagem, estilismo):</i>	
. sim	10
. não	6
Total	16
<i>Mudanças organizacionais/novos procedimentos:</i>	
. não	8
. sim	8
Total	16
<i>Mudanças/procedimentos introduzidos:</i>	
MM (“melhor ambiente de trabalho, maior produtividade”)	4
Qualidade Total	3
5 S	2
Células de Produção	2
Controle Estatístico de Processos	2
Administração Participativa	1
<i>Modalidades de gestão:</i>	
. familiar sem auxílio de profissionais	10
. familiar com auxílio de profissionais	6
Total	16

Fonte: Pesquisa direta nas empresas.

montagem dos artigos de vestuário (Tabela 5). As firmas distribuíam as peças já cortadas e as recolhiam costuradas, na forma de produtos acabados ou praticamente prontos, aptos a serem rapidamente expedidos aos pontos de venda. A transferência da costura era motivada, antes de tudo, pelas inerentes possibilidades de reduzir custos fixos (salários e encargos), uma providência-chave no confronto com produtos mais baratos, e também pelo correspondente atributo de maior flexibilidade nas respostas às oscilações do mercado. Portanto, os vínculos prevaletentes eram os de subcontratação/terceirização que, de acordo com as categorias mencionadas por Salles (1972), aparecia como de “capacidade” ou de “concorrência”, presidida pelo interesse das empresas em utilizar as *façções*⁷ ou os trabalhadores em domicílio para amortecer os efeitos das incertezas do mercado. Em vez de cooperação e parceria, tais relações evocam, muito mais, convivências permeadas por atrito e tensão. Seja como for, para a maioria das empresas que externalizavam as suas atividades, tal prática não representava mais de 30% do valor que produziam. Eram minoritárias as empresas que apresentavam níveis de inter-relação com o tecido produtivo local caracterizados por transferências realmente expressivas (em quantidade e nível de complexidade) de atividades.

4.3 – Um Mosaico de Situações Competitivas

As empresas estudadas conformavam grupo heterogêneo, como indicam as observações acima. Poucas apresentaram situações competitivas que poderiam ser designadas “sólidas”: não mais do que 5 firmas, menos de

1/3 do conjunto. Estas empresas eram de porte médio (com contingente empregado que variava de 250 a 450 assalariados) e apresentavam os maiores volumes de investimentos realizados desde o início dos anos 1990 (US\$ 1,9 milhão na média), tendo geralmente incorporado algum maquinário moderno e protagonizados certos avanços em termos organizacionais e em qualidade e produtividade.

Frente ao novo quadro concorrencial, essas empresas reagiram não só por meio da diminuição de seus preços, mas também, e sobretudo, praticando diferenciação de produto, em busca de espaços de mercado com maiores níveis de exigência e seletividade. Licenciamento de marcas famosas, contração de linhas de produtos em que a concorrência com as importações acabou por se revelar quase impraticável (caso da produção de camisas, principalmente) e registro das respectivas marcas nos países do Mercosul apareceram entre as iniciativas implementadas nesse subgrupo de firmas, que continha as duas únicas empresas exportadoras do painel estudado: uma que exportava para Argentina, Chile e Japão e outra que se fazia presente nos mercados argentino, norte-americano e alemão, embora em ambos os casos as vendas externas representassem muito pouco do faturamento.

A maioria das empresas revelou competitividade precária ou, quando muito, mediana. Tratava-se, normalmente, de empresas pequenas (menos de 100 funcionários), algumas das quais (casos em que a situação era realmente dramática) com trajetórias de involução ou, pelo menos, vegetativas, na iminência, ao que parecia,

TABELA 5 – INCIDÊNCIA DE SUBCONTRATAÇÃO/TERCEIRIZAÇÃO ENTRE AS EMPRESAS PESQUISADAS

Aspectos da subcontratação	Número de empresas
<i>Ocorrência de transferência de atividades para terceiros:</i>	
. não	2
. sim: representava até 30% do valor produzido	9
representava mais de 30% do valor produzido	5
Total	16
<i>Tipos de atividades transferidas:</i>	
. costura total ou parcial, em <i>fação</i>	12
. lavanderia/tingimento	6
. bordado	4
. acabamento	2
. serigrafia	2
. modelagem	1

Fonte: Pesquisa direta nas empresas.

⁷ *Fação* é termo que designa os tomadores de encomendas, geralmente microempresas, em setores de atividades como o têxtil e o vestuarista.

de encerrar as atividades. Essas empresas foram bastante afetadas pelas novas condições e, não raramente, as suas tentativas de diferenciação da oferta com vistas a fugir das faixas de mercado freqüentadas por produtos asiáticos envolveram a incorporação de novos insumos, como a microfibrã. Entretanto, foi o abandono de linhas de produtos e a redução do nível de atividades, acompanhados do encolhimento dos preços praticados, que se mostraram procedimentos comuns neste subgrupo, principalmente quando se tratava de fabricantes de camisas.

É sugestivo que, enquanto a totalidade das firmas estudadas apresentou aumento médio de 20% nos contingentes empregados, entre as de posições competitivas mais precárias, as condutas privilegiadas – ou que se mostraram possíveis – resultaram em diminuição de quase $\frac{1}{4}$ na quantidade de emprego. As iniciativas no *front* dos investimentos foram tímidas na maioria desses casos, fornecendo coerência às lacunas observadas em termos de maquinário atualizado (a rigor, algumas empresas exibiam equipamento “sucateado”, conforme avaliação própria) e modernização organizacional. Parece ocioso assinalar que, entre as firmas em situação mais difícil, situavam-se algumas em que as estruturas de gestão eram claramente precárias (do tipo em que marido e mulher respondiam integralmente pela condução dos negócios, sem qualquer auxílio profissional).

A despeito de uma evolução de duas décadas, ao longo da qual ocorreu um certo fortalecimento do setor em questão, a área vestuarista de Criciúma foi, como se indicou, duramente afetada pelas mudanças macroeconômicas que caracterizaram o Brasil nos anos 1990. Essa questão remete a um tema central da problemática referente aos *clusters* e “distritos industriais”: o da capacidade dos sistemas produtivos locais para “lidar” com pressões externas e fazer frente às circunstâncias adversas. Embora Criciúma não possa ser considerado um verdadeiro *cluster* vestuarista (e muito menos um “distrito industrial”), nos moldes do que é indicado pela literatura sobre o assunto, aquele tema apresenta relevância para a realidade sul-catarinense, pois se refere a um aspecto importante da sua socioeconomia, básico para o desenvolvimento local-regional.

O estudo empírico mostrou que, embora a esmagadora maioria das empresas tivesse acusado o golpe das mudanças de marco regulatório na economia brasileira, o impacto foi diferenciado entre as empresas. Revelou

também que diversas foram as “respostas” ao novo quadro, e que só uma pequena fração das firmas pareceu capaz de agir estrategicamente, logrando progressos e reposicionamento no mercado. Além disso, a pesquisa deixou claro que, mesmo nos exemplos de melhor situação competitiva, as iniciativas implementadas foram tão somente individuais. De fato, nenhuma empresa em posição competitiva favorável assinalou conexões entre a sua trajetória recente e eventuais articulações com outros fabricantes no intuito de encaminhar, por via de conjugação de esforços, o enquadramento de problemas comuns. Embora sejam merecedoras de realce, porquanto indicativas de um certo reconhecimento sobre a importância de pensar e agir visando ao plano coletivo, as idéias de instalar a “Colméia Industrial” e de apoiar progressos em áreas como *design* (conforme ilustrado pela instalação de sistema CAD no Senai de Criciúma)⁸ não podem ser consideradas exemplos de reações do “sistema”, com amplos desdobramentos e reflexos no coletivo de fabricantes.

Dessa forma, tendo em vista a importância da indústria vestuarista em termos de oportunidades de trabalho, entre outros aspectos, promover as firmas do setor instaladas na região de Criciúma é objetivo de caráter legítimo e urgente.

5 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os “princípios” de política tangenciados na primeira seção do trabalho deveriam permear quaisquer iniciativas destinadas a promover a indústria vestuarista do sul de Santa Catarina. E não só no intuito de fazer frente aos períodos de adversidades, como se observou nos anos de câmbio sobrevalorizado, mas igualmente com vistas a propiciar mudança de patamar competitivo, inclusive na perspectiva de exportar com intensidade e de modo sistemático. O padrão de competitividade da indústria de artigos de vestuário registra a importância dos avanços tecnológicos com referência tanto a bens de capital como a insumos, e das formas de organização produtiva que proporcionam economias de escopo e respostas ágeis às oscilações do mercado, sob o signo da maior qualidade e produtividade possíveis, com diferenciação da oferta e acompanhamento das tendências da moda (BAS-TOS, 1993).

⁸ Conforme indicado na seção anterior.

A maioria das firmas estudadas no sul de Santa Catarina apresentou deficiências em relação a esses fatores. Isso sugere a amplitude do campo para diferentes tipos de intervenção norteados pelo interesse em apoiar o setor. Seriam bem-vindas medidas de fortalecimento do tecido produtivo local que visassem, entre outras coisas, à difusão de informações úteis sobre questões importantes para quem atua no setor vestuarista. De fato, o desconhecimento demonstrado por boa parte das firmas sobre o Mercosul, por exemplo, chamou a atenção: mais de um empresário indicou ter recuado de possíveis negócios com argentinos e uruguaios em virtude da insegurança associada à falta de informações sobre os mercados dos países vizinhos. Também fundamentais seriam as iniciativas que almejassem, para o conjunto de atores que gravitam em torno da produção vestuarista local, o descortinamento e a viabilização de intercâmbios e parcerias no país e no exterior, o fortalecimento da gestão empresarial, a modernização de procedimentos produtivos e organizacionais e a formação de recursos humanos.

Foram diversas as carências reveladas pela aglomeração vestuarista do sul catarinense. A precariedade da base institucional, as lacunas em termos de serviços de apoio à produção e a fragilidade das inter-relações envolvendo as empresas, acompanhada da pouca amplitude (para designar de forma amena), sobressaíram como dificuldades mais evidentes. Alguns melhoramentos em relação a esses problemas poderiam ser logrados mediante a criação, na forma de parceria público-privada, de um centro de serviços voltado à indústria em análise. O fato de o setor vestuarista local ser composto só de empresas de pequeno e médio porte, menos aptas do que as grandes para dotarem a si próprias dos recursos que possibilitam aumentar a competitividade, parece tornar especialmente relevante e oportuna a criação de uma instituição dessa natureza. Vale assinalar desde logo que as iniciativas efetivadas no âmbito de um centro de serviços não preencheriam, certamente, todas as necessidades de promoção da indústria vestuarista local. Assim, continuariam a ter um papel importante as instituições já envolvidas com o setor, entre as quais figura a Associação Comercial e Industrial de Criciúma, cujas atividades incluem a organização de viagens de fabricantes com vistas a favorecer o acompanhamento dos progressos em tecnologia e as tendências gerais da indústria.

O preconizado centro de serviços deveria ter atuação múltipla, com várias orientações, e sua estrutura e

seu funcionamento haveriam de contemplar questões como as relacionadas a seguir.

5.1 – Compras de Insumos e Suporte à Comercialização

Realizadas através de um centro de serviços, as aquisições de insumos (inclusive estrangeiros) poderiam ser efetuadas em grandes quantidades, permitindo a negociação de condições de pagamento mais favoráveis e representando possibilidades de superação dos obstáculos derivados da limitada escala de processamento das firmas menores. No mesmo diapasão, vendas conjuntas permitiriam tanto a penetração nas estruturas das grandes cadeias de lojas como melhores possibilidades de barganha nas negociações. O organismo idealizado poderia também fornecer suporte à exportação, um objetivo cujo alcance dependeria, entre outras iniciativas, da reunião e da disponibilidade de informações sobre mercados no exterior (sobre o Mercosul, por exemplo), de contatos que pudessem facilitar as vendas e de estímulo/sustentação às empresas no tocante à participação em feiras nacionais e internacionais.

Vale assinalar que já parece ter ganhado força na região a idéia de que é preciso avançar em relação a questões desse tipo. Reportagem do jornal Diário Catarinense anunciava em 1999 que o Sindicato da Indústria do Vestuário de Criciúma estava prestes a “colocar em funcionamento (...) uma cooperativa de crédito para a indústria do vestuário. Também está a caminho outra associação que vai viabilizar a exportação das pequenas empresas” (VESTUÁRIO..., 1999, p. 17). Contudo, postula-se aqui que providências dessa ordem seriam mais bem implementadas, apresentando resultados mais expressivos, caso ocorressem no âmbito de uma instituição como um centro de serviços.

5.2 – Formação e Treinamento de Recursos Humanos

Um centro de serviços também poderia oferecer condições para formação e treinamento de recursos humanos para a indústria em foco. Entretanto, as vinculadas atividades deveriam ser realizadas em associação com estruturas do gênero existentes na região, que já registra importantes iniciativas nesse terreno. O Centro de Educação e Tecnologia do Senai, instalado em Criciúma, possui cursos sobre diversos assuntos de interesse da

indústria de vestuário (desde administração de recursos humanos até uso de CAD, passando por bordado, corte, costura, controle de qualidade, desenho técnico e de moda, estilismo, desenvolvimento de moldes e modelagens diversas, entre outros). Do mesmo modo, a Sociedade de Assistência aos Trabalhadores do Carvão tem oferecido com regularidade um curso em confecção de nível médio. E cabe sublinhar, talvez acima de tudo, que, desde o ano 2000, encontra-se em funcionamento um curso de graduação em Moda e Estilo na Universidade do Extremo Sul Catarinense.

Entretanto, a experiência internacional indica que a educação profissional deve ocorrer em sintonia fina com as necessidades dos setores aos quais se refere. Desse modo, em que pese as iniciativas já materializadas, parece haver espaço na região para uma instituição que, em parceria com outros organismos, possibilite suprir carências específicas. E carências assim caracterizadas realmente existem: algumas empresas assinalaram nas entrevistas que o mercado de trabalho local ressentia-se de uma escassa oferta de profissionais especializados em certos tipos de atividades⁹. Note-se que iniciativas nessa direção poderiam também contribuir para melhorar o nível das empresas que atuam como terceiras ou subcontratadas, o que certamente teria reflexos em termos de enriquecimento dos vínculos interfirmas no interior do arranjo estudado. Uma área a ser prioritariamente explorada é a da criação. Assegurar a inserção em mercados mais dinâmicos e seletivos exige capacidade para definir um padrão de estilismo e de moda. Assim, perseguir um perfil próprio, uma “personalidade” local-regional em relação a tais questões, parece requisito estratégico. E para isso, a pedra angular é, sem dúvida, a formação.

5.3 – Atualização Tecnológica e Modernização Organizacional

Um centro de serviços como o idealizado também poderia representar auxílio à difusão rápida de informações sobre o desenvolvimento tecnológico em máquinas e equipamentos e sobre novos insumos, de uma forma geral, e ainda sobre tendências da moda e outros aspectos que afetam a inovação de produto. Além disso, poderia facilitar o amplo acesso das firmas à tecnologia CAD, tornando mais fácil o uso disseminado de programas de

design e de outros tipos, e também poderia oferecer possibilidades de consultoria e assessoria em estilismo e modelagem. É fácil notar que isso reforçaria consideravelmente uma possível trajetória rumo à construção de um estilo e de uma moda com identidade definida, de alguma maneira, na própria região.

Um exemplo de atuação assim orientada concerne ao Centro de Informação Têxtil da Emilia Romagna¹⁰, na Itália. Em curso desde os anos 1970, sua evolução envolveu: o fortalecimento das estruturas de pesquisa sobre tendências da moda (cores, qualidade dos insumos, estilo e *design*); melhorias na promoção e na oferta de serviços diversos, como os relacionados à disponibilidade de informações sobre processos tecnológicos e sobre mercados, apoio em *design* e em inovação de produto, e a criação de um banco de imagens de texturas, tramas, pontos e estilos. Progressos significativos em qualidade e produtividade, no nível do conjunto de fabricantes, certamente figurariam entre os resultados mais expressivos da instalação de um equipamento desse tipo na região de Criciúma. Esses resultados certamente refletiriam/permeariam o aumento da competitividade na aglomeração vestuarista como um todo.

Acredita-se que, embora evocadas pelo que foi observado na área investigada, essas idéias para a promoção daquele conjunto produtivo podem ter valor de orientação mais amplo, com utilidade para a reflexão sobre outros arranjos produtivos locais. É que, subjacente ao que se indicou, está o entendimento segundo o qual progredir na esfera da cooperação é requisito para, respectivamente, o enfrentamento e a captura dos desafios e das oportunidades associados à globalização, e também para a construção de vantagens competitivas duradouras em escala de coletividade de agentes econômicos. Esta é uma postulação suficientemente geral e, portanto, com pertinência para diferentes situações. Contudo, a esfera de intervenção de que se trata não é desprovida de dificuldades. Entre os maiores obstáculos à promoção do desenvolvimento industrial, em arranjos locais ou não, encontram-se justamente os problemas que cercam as relações cooperativas.

O problema da cooperação e da ação coletiva, seja pela ótica da resistência ao comportamento condizente,

⁹ Consultar também Santa Catarina (1997).

¹⁰ Cf. descrito por Bianchi (1996).

seja pelo ângulo do reconhecimento da sua importância, é, de fato, registrado em diferentes locais. Um exemplo de cooperação recentemente divulgado diz respeito ao *cluster* moveleiro de Votuporanga, em São Paulo, que, embora reduto de intensa concorrência, logrou galgar degraus na escalada da cooperação, criando uma central de compras de matérias-primas. Um exemplo contrário, isto é, onde não se pôde assinalar o mesmo tipo de inclinação para procedimentos coletivos, refere-se à também paulista Franca, um dos maiores centros de produção calçadista do país, que segue permeado de sentido de concorrência exacerbada e de extremo individualismo (NASCIMENTO, 2001). Como ilustração de escassa cooperação em Santa Catarina, além da região sul envolvida com a produção vestuarista, cabe mencionar o Médio Vale do Itajaí, polarizado por Blumenau e reconhecido como uma das principais áreas de produção têxtil-vestuarista do Brasil: a despeito de uma trajetória mais que centenária, o correspondente arranjo não parece ter realmente avançado nesse terreno (LINS, 2000).

O entendimento de que cooperação e ação coletiva são atributos imprescindíveis para o desempenho econômico no plano local transparece em encontros como o Fórum Banco do Nordeste de Desenvolvimento: Novos Desafios para o Século XXI, especificamente na sessão sobre “Arranjos Institucionais e Estratégias Locais de Competitividade” (FÓRUM..., 2000). Sobre a região Nordeste do país, aliás, diferentes estudos de caso têm apontado o papel central das inter-relações nos arranjos locais, deplorando as dificuldades acarretadas pela sua pouca intensidade e realçando as iniciativas protagonizadas no sentido de melhorá-las. Por exemplo, sobre o *cluster* da fruticultura na área de Petrolina-Juazeiro, Pimentel (1999) menciona ações conjuntas dos produtores deflagradas com base na percepção de que iniciativas individuais são insuficientes para equacionar dificuldades relacionadas com, por exemplo, a comercialização e a aquisição de insumos. Já na área produtora de cacau do sul da Bahia, o quadro existente levou à realização de um evento como o *Workshop Cacau*, considerado “importante e necessário no sentido de aglutinar atores do *cluster* visando a busca coletiva de soluções para os problemas da cacauicultura regional” (MASCARENHAS *et al.*, 1999, p. 109). De outra parte, na área de produção de gesso localizada na Chapada do Araripe, em Pernambuco, povoada por numerosas empresas que atuam em vários segmentos, Sicsú e Lima (1997, p. 170) detecta-

ram a “necessidade de um esforço coordenado da iniciativa privada, junto com o Estado, no sentido da adaptação de tecnologias e na criação de facilidades para sua difusão”. Neste *cluster* gesseiro, apesar dos problemas, o sentido de ação coletiva parece ter-se fortalecido desde então, a julgar por movimentos recentes como a formação de consórcio para exportação e a contratação conjunta de empresa estrangeira para informar sobre o mercado externo e facilitar contatos com possíveis clientes (EMÍLIO; GUARDA, 2001).

Entretanto, não poucas vezes, os agentes demonstram condutas individualistas e de rivalidade tão arraigadas que os avanços no plano da cooperação requerem nada menos que alteração das mentalidades. Evidentemente, isso é algo difícil e, em qualquer situação, muito demorado. Mesmo assim, a empreitada de tentar a transformação das condutas se justifica. Nos diferentes ambientes socioprodutivos, seja no sul catarinense envolvido na produção de artigos de vestuário, seja em quaisquer outras aglomerações produtivas confrontadas aos desafios das grandes mudanças econômicas e/ou necessitadas de galvanizar as suas condições competitivas genuínas, é sempre necessário inocular ou robustecer o sentido de pertencer a uma coletividade, difundindo na atmosfera local o espírito de compartilhamento. Como é sempre preciso vencer resistências, cristalizadas por longos períodos de práticas impregnadas dos sentidos de rivalidade e individualismo, e como os momentos de crise aguda podem servir para pavimentar o caminho em direção a mudanças de comportamento, é estratégico deixar claro para os atores implicados que só coletivamente é possível atravessar com algum sucesso – ou com menores traumas – os períodos mais adversos.

É importante enfatizar que a estratégia de política para o sul catarinense vestuarista não deve se limitar a impulsionar o sentido de cooperação em face dos problemas gerados pelas fases de adversidades. É também preciso explicitar que a atuação cooperativa e compartilhada representa vantagens mesmo em situações “normais”, quer dizer, na ausência de turbulências oriundas de pressões externas ao “sistema”, como ocorreu no período de câmbio sobrevalorizado. Isso vale, por exemplo, para o momento atual, de conjuntura mais suave do que a que prevaleceu antes da desvalorização da moeda brasileira, em janeiro de 1999. Uma possível ilustração de iniciativa impregnada desse tipo de entendimento, qual

seja, de que o sentido de coletividade deve ser cultivado continuamente, parece ser a criação do Fórum de Confeções de Fortaleza, destinado a estimular o debate e o enquadramento dos problemas que afetam o setor vestuarista daquela região, uma das mais importantes da região Nordeste nessa indústria: o movimento correspondente englobou empresas, associações, instituições como o Senai e o Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), além da Universidade Federal do Ceará (BNB, 1999).

Assinale-se, por fim, que quaisquer tentativas de fortalecer conjuntos de empresas geograficamente concentradas não de registrar o desenvolvimento local-regional, de uma forma ampla, como o objetivo mais elevado. Ou seja, não se trata de contemplar só problemas de competitividade e desempenho industrial. A questão de fundo é sempre o desenvolvimento socioeconômico, com toda a abrangência que essa expressão comporta. Isso quer dizer que as medidas eventualmente concebidas e implementadas precisam guardar sintonia com uma orientação de política mais geral que privilegie, por exemplo, a criação de oportunidades de trabalho e a promoção do *savoir-faire* dos trabalhadores, no marco de uma ampla melhoria da qualidade de vida. Posto de outra forma, a busca da competitividade genuína, alicerçada no enriquecimento dos vínculos entre empresas e entre estas e as instituições locais, inclusive na perspectiva de erigir uma possível "região de aprendizagem", no sentido empregado na primeira parte do trabalho, deve ter lugar, sem concessões de qualquer espécie, sob o signo da inclusão social.

Abstract

It explores the situation of the industrial gatherings in face of the wide economical changes, based on investigation on an area of production of clothes centered in Criciúma, in the south area of Santa Catarina, involving mainly interviews in 16 companies and in institutions of the area. The macroeconomic context refers to the trade opening of Brazil in the 1990's, tributary of great increase in the imports, in wide measure in the form of clothes manufactured at very low costs of labor. The intention is to examine the way the local structure was affected by the new competition conditions and how it reacted to these, to the light of the debate on the local arrangements of industrial production, or industrial clusters. At the end, some ideas are sketched about the promotion of the socio pro-

ductive atmosphere of the firms. It is believed that the content of those ideas, impregnated of the senses of collective action and of cooperation, can be valid for other realities in similar situation.

Key words:

Industry Clusters; Trade opening; Collective Action; Sul Catarinense Clothing.

REFERÊNCIAS

- ANÁLISES setoriais: têxtil e vestuário. **Diário Catarinense**, Florianópolis, 26 mar. 1996. Informe Especial.
- BACAL, C. Produção local se organiza e amadurece no Brasil. **Gazeta Mercantil**, 8 ago. 2001. p. A-8.
- BASTOS, C. P. M. Competitividade da indústria do vestuário: nota técnica setorial do complexo têxtil. In: UNICAMP. **Estudo da competitividade da indústria brasileira**. Campinas, 1993. (Mimeogr.).
- BECCATINI, G. Le district marshallien: une notion socio-économique. In: BENKO, G.; LIPIETZ, A. (Dir.). **Les régions qui gagnent**. Paris: Presses Universitaires de France, 1992. p. 35-55.
- BIANCHI, P. **Nuevo enfoque en el diseño de políticas para las Pymes**: aprendiendo de la experiencia europea. Buenos Aires: CEPAL, 1996. (Documento de trabajo, 72, LC/BUE/L.155).
- BIANCHI, P. **Industrial policy initiatives in support of small and medium-scale industry**: impact of changes in industrial structure and integration on SMI clusters. Vienna: UNIDO, oct. 1997 p. 16-17. Seminar on New Trends and Challenges in Industrial Policy. (Mimeogr.).
- BIANCHI, P.; TOMMASO, M. R. di. Política industrial para las Pyme en la economía global. **Comercio Exterior**, México, DF, v. 48, n. 8, p. 617-623, ago. 1998.
- BNB. **Aprendizado e inovação local**: obstáculos e oportunidades da indústria nordestina de confeções. Fortaleza, 1999. (Estudos setoriais, 2).

CAMPOS, R. R.; NICOLAU, J. A.; CÁRIO, S. A. F. **Processos de aprendizagem tecnológica em sistemas produtivos locais: o caso do cluster da indústria cerâmica em Santa Catarina.** Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina/Depto. de Ciências Econômicas, 1999. (Texto para Discussão, 10/99).

EMÍLIO, P.; GUARDA, A. Nordeste investe na exportação de gesso. **Gazeta Mercantil**, 22 out. 2001, p. A-6.

FÓRUM Banco do Nordeste de desenvolvimento: novos desafios para o século XXI. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2000.

GARCEZ, C. M. D. Sistemas locais de inovação na economia do aprendizado: uma abordagem conceitual. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 14, p. 351-366, dez. 2000.

GOULARTI, A. **A inserção da indústria do vestuário na economia do sul de Santa Catarina.** 1995. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1995.

GOULARTI, A.; J. NETO, R. **A indústria do vestuário: economia, estética e tecnologia.** Florianópolis: Letras Contemporâneas, 1997.

IBGE. **Censo demográfico 2002: resultados do universo: tabelas selecionadas municípios.** Disponível em: <www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2000/defaulttab_munic.shtm?c=3>. Acesso em: 15 out. 2001.

IPEA. **Temas especiais: experiências de industrialização localizadas.** Disponível em: <www.ipea.gov.br/polind/ipeaat03.html>. Acesso em: 21 out. 2001.

KOSCHATZKY, K. Firm innovation and region: the role of space in innovation processes. **International Journal of Innovation Management**, Londres, v. 2, n. 4, p. 383-408, dec. 1998.

LINS, H. N. *Clusters industriais, competitividade e desenvolvimento regional: da experiência à*

necessidade de promoção. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 30, n. 2, p. 233-265, 2000.

LUNDVALL, B.; BORRÁS, S. **The globalising learning economy: implications for innovation policy.** Brussels: European Commission, Directorate General XII/ Science, Research & Development, 1997.

MARSHALL, A. **Principles of economics: an introductory volume.** 8. ed. London: Macmillan, 1979.

MASCARENHAS, G. C. C. *et al.* O cluster do cacau no sul da Bahia. In: HADDAD, P. R. (Org.). **A competitividade do agronegócio e o desenvolvimento regional no Brasil: estudos de clusters.** Brasília: CNPq; Embrapa, 1999. p. 59-122.

MASKELL, P.; MALMBERG, A. Localised learning and industrial competitiveness. **Cambridge Journal of Economics**, Cambridge, n. 23, p. 167-185, 1999.

MORGAN, K. Learning-by-interacting: inter-firm networks and enterprise support. In: OCDE. **Networks of enterprises and local development: competing and co-operating in local productive systems.** Paris: OCDE/Local Economic and Employment Development Programme, 1996. p. 53-66.

MORGAN, K. The learning region: institutions, innovation and regional renewal. **Regional Studies**, Oxford, v. 31, n. 5, 1997, p. 491-503.

NADVI, K. **Industrial clusters and networks: case studies of SME growth and innovation.** Vienna: UNIDO, oct. 1995. (Mimeogr.). Paper commissioned by the Small and Medium Industries Branch.

NADVI, K. The cutting edge: collective efficiency and international competitiveness in Pakistan. **Discussion Paper**, Brighton: University of Sussex, Institute of Development Studies, n. 360, jul. 1997.

NADVI, K.; SCHMITZ, H. Industrial clusters in less developed countries: review of experiences and research agenda. **Discussion Paper**, Brighton: University of Sussex, Institute of Development Studies, n. 339, jan. 1994.

NADVI, K.; SCHMITZ, H. **SME responses to global challenges**: case studies of private and public initiatives. Vienna: UNIDO, oct. 1997. p. 16-17. (Mimeogr.). Seminar on New Trends and Challenges in Industrial Policy.

NASCIMENTO, S. Cooperação impulsiona empresas de Votuporanga. **Gazeta Mercantil**, 16 abr. 2001, p. A-5.

PIMENTEL, C. R. M. O *cluster* da fruticultura no pólo Petrolina-Juazeiro. In: HADDAD, P. R. (Org.). **A competitividade do agronegócio e o desenvolvimento regional no Brasil**: estudos de clusters. Brasília: CNPq; Embrapa, 1999. p. 229-261.

PIORE, M. J.; SABEL, C. F. **The second industrial divide**: possibilities for prosperity. New York: Basic Books, 1984.

RABELLOTTI, R. Is there an "Industrial District Model"? footwear districts in Italy and Mexico compared. **World Development**, Oxford, v. 23, n. 1, p. 29-41, 1995.

RELATÓRIO: clusters de Minas. **Gazeta Mercantil**, São Paulo, 04 set. 2001. p. A-8-9.

SALLEZ, A. **Polarisation et sous-traitance**: conditions du développement regional. Paris: Eyrolles, 1972.

SANTA CATARINA. Governo do Estado. **Plano Básico de Desenvolvimento Ecológico-Econômico**. Florianópolis: Associação dos Municípios da Região Carbonífera, 1997.

SANTOS, A. M. M. M.; GUARNERI, L. da S. Características gerais do apoio a arranjos produtivos locais. **BNDES Setorial**, Rio de Janeiro, n. 12, p. 195-203, set. 2000.

SANTOS, M. A. **Crescimento e crise na região sul de Santa Catarina**. Florianópolis: UDESC, 1997.

SCHMITZ, H. Collective efficiency: growth path for small-scale industry. **The Journal of Development Studies**, Londres, v. 31, n. 4, p. 529-566, apr. 1995.

SCHMITZ, H.; MUSYCK, B. Industrial districts in Europe: policy lessons for developing countries?. **World Development**, v. 22, n. 6, p. 889-910, 1994.

SICSÚ, A. B.; LIMA, J. P. Desenvolvimento regional e pólos de base local: reflexões e estudos de caso. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 28, n. especial, p. 169-183, jul. 1997.

VESTUÁRIO terá cooperativa de crédito. **Diário Catarinense**, Florianópolis, 20 jun. 1999, p. 17.

Recebido para publicação em 01.01.2001.

Interiorização e Reestruturação da Indústria do Ceará no Final do Século XX

Francisco de Assis Soares

- Livre Docente em Economia
- Professor do Mestrado Profissional em Controladoria da UFC
- Pesquisador do Programa de Pós-Graduação em Economia – CAEN/UFC

Sandra Maria dos Santos

- Dra. em Economia
- Professora do Mestrado Profissional em Controladoria e do Departamento de Economia Aplicada da FEAAC/UFC

José Nelson Barbosa Tenório

- Mestre em Contabilidade
- Professor da UFPE

Shirley Nascimento Fragoso

- Graduada em Economia e Pesquisadora

Resumo

Verifica-se o sistema de financiamento industrial do Ceará, centrado no Fundo de Desenvolvimento Industrial do Ceará (FDI), produziu impactos relevantes na estrutura industrial do Estado em termos de reestruturação produtiva setorial e distribuição espacial, na década de 1990 do século XX. Utilizando dados referentes ao número de empregados, a partir da base de dados da Rais (Relação Anual de Informação Social) para 1990 e 2000 e com o uso de índices microeconômicos de localização, especialização e reestruturação, encontra resultados consistentes que permitem confirmar que a economia do Estado vem-se comportando de forma mais dinâmica nos últimos anos e com tendência à interiorização. Fatores como o aumento no número de estabelecimentos industriais instalados no Estado e a desconcentração geográfica das atividades industriais levam a concluir que as políticas de incentivos à industrialização adotadas pelo governo estadual foram relativamente bem-sucedidas.

Palavras-chave:

Indústria; Especialização; Reestruturação; Interiorização; Ceará.

1 – INTRODUÇÃO

As recentes transformações da economia cearense têm recebido grande atenção por parte dos pesquisadores da área social aplicada, notadamente dos economistas e sociólogos. No entanto, a maioria dos estudos econômicos está centrada em questões agregadas, fato que dificulta a compreensão de aspectos relevantes da vida microeconômica dos municípios, das empresas e dos setores industriais, tais como a distribuição municipal da renda, nível de emprego, integração das cadeias produtivas etc.

Estudo recente contempla uma análise setorial e municipal (municípios selecionados) da economia cearense, mostrando como o processo de globalização impacta a atividade econômica local, inclusive sobre o nível de produtividade (ROSA; ALVES, 2001). Embora os autores tenham avaliado algumas variáveis, como investimentos, criação de emprego, natalidade de firmas etc, eles buscam na globalização a motivação principal das transformações internas da economia do Ceará. Neste aspecto, o papel das políticas públicas, em particular da política industrial, não é apreciado no contexto da globalização, como parece ser a hipótese mais relevante. Evidentemente, há outras forças de mercado que impulsionam o sistema produtivo além do aprofundamento da globalização e do papel indutor do Estado.

Para se ter uma noção do que está ocorrendo em termos de mudança estrutural da economia cearense, observa-se que vem crescendo de modo acelerado o número de empresas cuja sede está em outro Estado da federação. Constata-se que, de acordo com o cadastro geral de empresas realizado pelo IBGE (1996), até 1969, o Ceará dispunha de 211 empresas cuja sede se localizava em outro Estado, magnitude que gradativamente vem-se expandindo, chegando a 1.498 no ano de 1996 (SOARES, 1998, p. 54). Tais alterações econômicas refletiram-se nos níveis de emprego e no tamanho médio das empresas, pois houve o surgimento de novas grandes e médias empresas associadas ao aparecimento de uma franja de empresas micro e pequenas em larga proporção, a ponto de reduzir o tamanho médio das empresas operando no Ceará (SOARES, 1998).

Esta ampliação do número de empresas extra-estaduais é muito relevante, tendo em vista que o empresariado brasileiro tem muita resistência em realizar investi-

mentos em outros Estados da federação, fora daquele de origem, sobretudo devido ao receio de enfrentar problemas com questões jurídicas que possam comprometer o resultado do investimento (PINHEIRO, 2000).

Nesse sentido, a reestruturação produtiva vincula-se de modo substancial à presença de uma política industrial baseada em incentivos fiscais predominantemente sustentados pelo governo estadual que tem como marco determinante a criação de vantagens fiscais e de infra-estrutura em conjugação com investimentos com recursos federais em projetos de acordo com a política nacional de fomento aos eixos de desenvolvimento econômico e social, particularmente nos campos de turismo e transporte.

Talvez um dos aspectos mais relevantes da nova política industrial no Ceará esteja na ênfase dada à interiorização e à busca de novas tecnologias pela instalação de empresas modernas e expansão do sistema estadual de tecnologia. Estes vetores de política sinalizam a existência de uma busca pela competitividade, particularmente evidenciada quando se observa uma recomposição na pauta de exportações cearenses a favor de novos produtos manufaturados. Mesmo assim, a economia cearense ainda está longe de se constituir em um parque industrial diversificado e moderno com padrões de alta competitividade, pois está fortemente focada em setores como têxtil, calçados e produtos alimentares (RODRIGUES, 1998, p. 162).

Apesar de todo o esforço estadual através dos incentivos, o Ceará ainda se constitui um espaço econômico com muitas restrições em relação ao potencial de atração de novos investimentos, como deficiência em energia e saneamento, infra-estrutura limitada, forte concentração industrial em Fortaleza e predominância de setores tradicionais. Nesse sentido, o governo estadual representa a grande motivação para alavancagem produtiva por via do que se tornou conhecido na literatura econômica como “guerra fiscal”. No entanto, se comparado com o principal Estado da região, a Bahia, não existem diferenças relevantes quanto à atratividade em boa parte dos aspectos acima citados (RODRIGUES, 1998, p.169).

Certamente, o modelo de desenvolvimento do Ceará iniciado em 1987, primeiro Governo das Mudanças, não tem resolvido os graves problemas de distribuição de renda pessoal e funcional. Ademais, a interiorização

do desenvolvimento não tem alcançado a velocidade e o padrão econômico desejáveis para a criação de uma sociedade economicamente sustentável, pois “técnicos do Banco Mundial afirmam que durante vários anos o crescimento econômico do Ceará esteve acima da média nacional – mas lembram que o progresso social é uma decepção” (LEITE, 2001, p. A-10).

A literatura a respeito dos impactos da guerra fiscal sobre os Estados brasileiros (CAVALCANTI; PRADO, 1998; DEBACO; JORGE NETO, 1999; FRANCO; JORGE NETO, 2001), particularmente o caso de incentivos fiscais do Ceará (CARVALHO; OLIVEIRA, 2003), embora conduzam a aceitar a hipótese de que os efeitos são negativos, tanto do ponto de vista tributário quanto de geração de emprego, os modelos de análise sofrem de restrições, tanto de concepção como de identificação adequada das variáveis, o que sinaliza para resultados pouco conclusivos e passíveis de novos aprofundamentos.

Promover a atração de novos e diversificados investimentos industriais para o Estado do Ceará sempre esteve entre os objetivos dos planos de desenvolvimento econômico dos governos cearenses, normalmente com o intuito de produzir uma reestruturação produtiva na economia local para, desse modo, engendrar-se uma mudança no perfil socioeconômico do Estado.

No entanto, atrair novos investimentos demanda uma articulação maior por parte do governo estadual, a qual passou a acontecer com mais liberdade institucional a partir de 1988, com as inovações introduzidas pela Constituição Federal aprovada naquele ano, especialmente sobre o sistema tributário nacional. Tais modificações reduziam o poder centralizador do governo federal, que, desde a Constituição de 1968, não permitia aos Estados da Federação conceder incentivos fiscais a investimentos industriais sem a sua aprovação prévia.

Além da maior liberdade adquirida pelos Estados no que diz respeito à adoção de políticas próprias para atração de investimentos, há outros fatores que favoreceram o comportamento pró-ativo do governo estadual. O primeiro deles diz respeito ao esgotamento da então Sudene (Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste), ocasionado por sua vez pelo fracasso do Sistema de Planejamento Nacional, desarticulado principalmente pela instabilidade econômica que atingiu o país a partir da década de 80 do século passado (SOARES; SANTOS, 1993).

Com a perda da capacidade de planejamento regional da Sudene e com a nova configuração tributária nacional, os Estados reiniciam um processo conhecido como guerra fiscal. A guerra fiscal nada mais é do que a competição existente entre os Estados, em que estes procuram oferecer aos investidores isenções fiscais para indústrias que se instalem em seu território. Essa isenção pode ser entendida como uma renúncia fiscal (CAVALCANTI; PRADO, 1998).

Nesse sentido, o Estado do Ceará surge como um pioneiro no aproveitamento das brechas institucionais para redimensionar sua trajetória de política industrial, fazendo um redesenho do sistema de incentivos existentes, remodelando-o e dando novas ênfases tanto ao aspecto de magnitude do incentivo quanto aos aspectos setoriais e locais dos benefícios. Como esta nova política se inicia na segunda metade da década de 1980, este artigo procura detectar as mudanças no sistema produtivo industrial do Ceará na década de 1990, as quais estão fortemente atreladas à indução de investimentos através de incentivos fiscais.

Este artigo, além desta introdução e da conclusão, tem a seção 2, que faz uma breve discussão sobre as bases de financiamento da indústria cearense no contexto do Fundo de Desenvolvimento Industrial (FDI) desde a sua criação até as recentes modelagens institucionais, e a seção 3, formada por várias subseções, que analisa os impactos sobre a atividade industrial em termos de reestruturação produtiva setorial e locacional, segundo alguns indicadores obtidos pela manipulação técnica das informações da Rais (Relação Anual de Informações Sociais) para os anos de 1990 e 2000.

2 – BASES DE FINANCIAMENTO PARA A REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA DO CEARÁ

O FDI foi criado pela lei nº 10.367 de 07 de dezembro de 1979, no governo Virgílio Távora. Ele surge no bojo da discussão de transformação do Ceará num novo pólo industrial em contraposição à Bahia e Pernambuco e que culminou com o chamado III Pólo Industrial do Nordeste. Tinha como objetivo complementar o sistema de incentivos regionais para o desenvolvimento industrial em todo o Estado do Ceará, de modo a assegurar às empresas industriais consideradas fundamentais para crescimento econômico do Estado, incentivos para im-

plantação, funcionamento, realocação, ampliação ou recuperação, sob a forma de subscrição de ações, participações societárias e empréstimos (CEARÁ, 1979).

Segundo o artigo 4º da lei de criação do FDI, seus recursos provêm:

- a) de origem orçamentária, até o montante de dez por cento (10%) da receita do ICMS, segundo as possibilidades do Tesouro Estadual;
- b) empréstimos ou recursos a fundo perdido, oriundos da União, Estado e outras entidades;
- c) contribuições, doações, legados e outras fontes da receita que lhe forem atribuídas;
- d) juros, dividendos e outras receitas decorrentes da aplicação de seus recursos.

De acordo com o artigo 5º da mesma lei, são consideradas operações do FDI:

- a) aquisição e alienação de debêntures conversíveis ou não em ações e de quotas de empresas industriais com sede, foro e com domicílio fiscal no Estado no Ceará;
- b) concessão de empréstimos a médio e longo prazo às empresas industriais com sede, foro e domicílio no Estado do Ceará.

A legislação do FDI foi alterada várias vezes, passando por reformulações necessárias de acordo com os objetivos requeridos pelas novas políticas industriais adotadas. Vale lembrar a reformulação pela qual passou o FDI em 1989, devido às reformas feitas na Constituição Federal em 1988, que permitia aos Estados da União maior autonomia, de modo que eles pudessem criar maiores incentivos para promover a atração industrial.

Fazem parte do FDI programas que têm como principal objetivo auxiliar a promoção para atração de investimentos industriais, destacando-se o Provin (Programa de Incentivo ao Funcionamento de Empresas); o Proapi (Programa de Incentivos às Atividades Portuárias e Industriais do Ceará); e o PDCI (Programa de Desenvolvimento do Comércio Internacional e das Atividades Portuárias do Ceará). O FDI pode ser analisado segundo dois períodos distintos e caracterizados pela

ênfase dada ao estilo de financiamento industrial: i) espacial; e ii) setorial.

Além do FDI, explicitado anteriormente, existem outros incentivos que também colaboram para a promoção da atração de investimentos para o Ceará e que merecem ser lembrados. Entre eles têm-se:

- a) incentivo à infra-estrutura: doação de terrenos, rede de comunicação, sistema de tratamento de esgoto etc;
- b) FINOR: concede benefícios a pequenas, médias e grandes empresas mediante incentivos fiscais e financeiros;
- c) linhas de créditos: instituições como o BEC (Banco do Estado do Ceará), BB (Banco do Brasil), BNB (Banco do Nordeste do Brasil) e BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) auxiliam as empresas concedendo-lhes empréstimos e assistência gerencial.

2.1 – Incentivos com Ênfase Espacial (1979 – 2002)

O FDI passou por quatro fases importantes desde sua criação. A primeira delas está compreendida de 1979 até 1995, em que a concessão maior de impostos era dada às indústrias que se instalassem no interior do Estado, não sendo relevante a que distância estas estivessem da Região Metropolitana de Fortaleza (RMF) e nem a que setor estas empresas pertenciam. O benefício era da ordem de 75% para as empresas que se instalassem no interior do Estado e de 60% para as que se instalassem na RMF. Todas as empresas tinham 36 meses de carência (CEARÁ, 1979).

A partir de agosto de 1995, inicia-se a fase 2, por força do decreto nº 23.814, que estabelecia novos critérios para a concessão fiscal, em que as empresas mais favorecidas seriam aquelas que se instalassem em localidades mais distantes da RMF. Os valores dos benefícios continuavam os mesmos adotados até então, com o diferencial apenas no tempo em que a empresa passava a dispor do benefício. A intenção era, dessa forma, intensificar a interiorização dos investimentos industriais no Ceará, de modo a estimular um desenvolvimento econômico e social espacialmente desconcentrado.

Sendo assim, estabelece-se uma lógica espacial dos raios econômicos em que o Estado do Ceará foi dividido em 4 espaços produtivos, sendo que cada um deles corresponde a um raio econômico para efeito de intervenção seletiva no processo de financiamento incentivado, especificado pela distância em relação à RMF. O primeiro raio econômico (R1) é a própria RMF; o segundo raio (R2) corresponde aos municípios situados a até 300 quilômetros da RMF; o terceiro raio (R3) é formado pelos municípios que distam entre 300 e 500 quilômetros da RMF; e, por último, o quarto raio econômico (R4) é composto pelos municípios distantes a mais de 500 quilômetros da RMF.

Baseado nas distâncias estabelecidas, determinam-se os abatimentos do ICMS e os prazos de durabilidade dos empréstimos feitos pelo FDI junto às empresas. As empresas que se instalassem no raio econômico 1 (R1) recebiam seis anos de prazo, ou seja, elas tinham até seis anos para utilizarem estes benefícios; as localizadas no raio econômico 2 (R2) recebiam 10 anos; as do raio econômico 3 (R3) recebiam 13 anos e, finalmente, as empresas presentes no raio econômico 4 (R4) recebiam 15 anos de prazo. Em todas as situações havia uma carência de 36 meses (CEARÁ, 1995).

2.2 – Incentivos com Ênfase Setorial (2002 –)

A fase 3 começa no ano de 2002, quando o FDI passou por uma nova reformulação, cuja preocupação principal na hora de atrair empresas e conceder incentivos fiscais direciona-se para formar e consolidar as cadeias produtivas existentes no Estado, frutos das fases anteriores. A nova visão centra-se na integração produtiva como foco da dinâmica industrial. Nesse período, foi criado o CED (Centro de Estratégia de Desenvolvimento), com a missão de identificar as cadeias produtivas presentes no Estado e remodelar a política industrial.

As novas diretrizes para a concessão dos benefícios do FDI passam a ser:

- a) verificar a relação custo-benefício ou custo-efetividade na decisão sobre a concessão, a fim de administrar o custo de manutenção do modelo de fomento à industrialização;
- b) aumentar a eficiência do sistema industrial através da consolidação e formação das cadeias pro-

duativas, verificando preferencialmente os elos faltantes das referidas cadeias;

- c) manter o processo de descentralização das atividades industriais, mas procurando ao mesmo tempo organizar espacialmente essa descentralização através da consolidação das aglomerações ou *clusters* produtivos e de pólos econômicos regionais, a fim de obter economias de aglomeração e economia de escala (CEARÁ, 2002).

Foram também definidos quais segmentos industriais seriam beneficiados pelo FDI e agrupados em:

- a) indústria estruturante (siderurgia, refinaria e energias alternativas), inclusive a indústria de bens de capital;
- b) indústria de bens de consumo finais e seus componentes (cadeia couro-calçadista, de móveis, têxtil, eletro-eletrônica e metal-mecânica);
- c) indústria de alta tecnologia, ou indústria de base tecnológica (empresas pertencentes a cadeias de biotecnologia, farmo-química, tecnologia da informação etc);
- d) indústria de reciclagem e agroindústria.

Entre os motivos da escolha desses segmentos industriais está o fato de induzirem a instalação de outras empresas industriais, por serem representativas da tradição industrial do Estado, por provocarem impactos positivos sobre a produtividade de outros setores, por gerarem produtos e serviços de alto valor agregado, gerarem efeitos positivos sobre a ocupação e renda, entre outros fatores (CEARÁ, 2002).

Determinadas as novas diretrizes e os setores beneficiados, restava ao Estado mapear as regiões que deteriam os “embriões” de *clusters*, ou seja, as regiões onde há a maior probabilidade de se transformar num *cluster* propriamente dito, em função da existência, nelas, da reunião de fatores que favorecem a sua formação. Para cada tipo de indústria, foi construído um mapa e também foram levadas em consideração para a sua elaboração outras variáveis como, por exemplo: a matéria-prima, vocação, logística e infra-estrutura. Dessa

forma, foi possível verificar as densidades industriais para as principais cadeias produtivas do Ceará (CEARÁ, 2002).

Identificados os embriões de *clusters*, determinam-se os municípios-centros regionais e, a partir desses centros, são definidos três raios de influência, sendo o primeiro a 30 quilômetros desse centro, o segundo a 60 quilômetros e o terceiro a 80 quilômetros. Para as áreas mais próximas dos *clusters*, maiores seriam os incentivos, pelo fato de essa área ter a maior capacidade de multiplicar os impactos dos investimentos específicos. Esses incentivos fazem parte do Provin (CEARÁ, 2002).

Nota-se que se tem agora uma nova concepção de raios econômicos, que ainda continua favorecendo as empresas de acordo com a distância que está localizada em relação aos centros dos embriões de *clusters*, só que os mais beneficiados serão aqueles que estiverem localizados mais próximos destes. No entanto, vale ressaltar que os municípios que estiverem distantes destas localidades serão prejudicados, pois não terão incentivos adicionais para instalação desses investimentos.

Com essa nova política industrial, tem-se em mãos uma ferramenta importante, já que, no futuro, permite diminuir o peso da concessão dos incentivos fiscais sem correr o risco de essas empresas abandonarem o Estado do Ceará, pois com a formação de *clusters* essas empresas são favorecidas pela otimização das escalas de produção, redução dos custos de transação, constituição de um mercado de trabalho especializado e maiores possibilidades de inovação e geração de novos projetos (CEARÁ, 2002, p. 15).

2.3 – Quarta Fase

A quarta fase consiste em uma radical reformulação do FDI que ocorre no ano de 2003. Nesta, permanece como diretriz básica a preocupação em consolidar as cadeias produtivas existentes no Estado do Ceará, além de garantir facilidades para adquirir instalações e desburocratizar os registros. Esta nova política industrial obedece a critérios de seletividade mais profundos, ou seja, foi criado um sistema de pontuação, em que cada ponto equivale a um ponto percentual, e cada empresa pode obter o máximo de 75% de isenção pelo período de 15 anos (CEARÁ, 2003).

Essa nova política traz um diferencial bastante interessante, se comparada com as políticas que tinham sido adotadas até então. Embora continue levando em consideração a localização geográfica da empresa, nessa fase, observa-se que é bastante relevante o fator setorial, ou seja, é feita uma discriminação por setores: os mais beneficiados são os das indústrias estruturantes e os menos beneficiados são os setores ligados à agroindústria e indústria de mineral não-metálico. Ademais, tenta aprofundar a integração da matriz produtiva local e busca fortalecer a economia exportadora cearense em direção à competitividade em uma economia globalizada.

Nota-se também que outros fatores são considerados por ocasião da concessão de benefícios, como o volume de investimentos, geração de emprego e a da responsabilidade social e ambiental da empresa.

Qualquer empresa industrial pode ter acesso ao FDI, desde que atenda aos princípios básicos do fundo. Passada essa primeira etapa, as empresas que forem pré-qualificadas já garantem 25 pontos, ou seja, já asseguraram uma isenção de 25% do ICMS. Os critérios que serão levados em consideração para a pré-qualificação de uma empresa industrial são:

- a) importância para o setor ou cadeia produtiva;
- b) potencial de crescimento;
- c) ligação com a economia local;
- d) vantagens comparativa e competitiva;
- e) potencial exportador;
- f) perfil e qualidade do grupo econômico;
- g) atualização tecnológica.

Para adquirir benefícios adicionais, as empresas podem aumentar sua pontuação de acordo com os seguintes critérios:

- a) volume de investimentos;
- b) setores e cadeias produtivas;
- c) geração de emprego;

- d) impacto sobre a demanda por matéria-prima, insumos e serviços locais;
- e) localização geográfica;
- f) responsabilidades social, cultural e ambiental.

3 – EVIDÊNCIAS SOBRE A INTERIORIZAÇÃO INDUSTRIAL NO CEARÁ

Para efeito de análise do impacto da política industrial do Ceará, fundamentalmente estruturada pelo Fundo de Desenvolvimento Industrial desde 1979, foram utilizados dados da Rais sobre emprego e número de estabelecimentos, por setor da indústria de transformação e por município, para os anos de 1990 e 2000. Certamente, os números analisados refletem parcialmente os efeitos da política industrial de 1979 e 1995, bem como o resultado acumulado da dinâmica produtiva em consequência das diversas ações anteriormente implementadas.

3.1 – Avaliação das Dimensões Setorial e Espacial

Os setores da indústria de transformação estão subdivididos em 12 segmentos industriais, a saber: mineral não-metálico; metalúrgica, mecânica; material elétrico e de comunicação; material de transporte; madeira e mobiliário; papel e gráfica; borracha, fumo e couro; química; têxtil; calçados e alimento e bebida. Essa divisão está de acordo com a Classificação Nacional de Atividade Econômica (CNAE) do IBGE (2004).

Baseado nestas informações, a Tabela 1 mostra a taxa de variação do número de empresas que estão instaladas no Estado do Ceará, discriminadas por setor, considerando o período entre 1990 e 2000. Analisando os resultados, pode-se observar que houve um aumento no número de empresas instaladas em todos os setores da indústria de transformação, exceto para as indústrias de material elétrico e comunicação.

Os setores que obtiveram maiores taxas de variação no número de empresas instaladas foram alimento e bebida, mecânica, metalúrgica e mineral não-metálico. Os setores tradicionais da economia cearense, como as indústrias de calçados e têxtil, também obtiveram bons resultados no que diz respeito ao número de empresas atualmente presentes no Estado. Isso representa um movimento que pode indicar a receptividade dos investidores à política industrial implantada pelo governo estadual.

Em termos totais, o Estado obteve um ganho no número de estabelecimentos dentro do espaço físico da ordem de 90%. Cabe perguntar se essa expansão no número de estabelecimento proporcionou uma mudança importante no perfil industrial, ou seja, se foi suficiente para produzir uma reestruturação produtiva no Ceará.

Para responder ao questionamento anterior, foi calculado, a partir das informações da Rais, o quociente locacional, pois ele mostra a razão entre a dimensão relativa que uma indústria tem no município comparativamente a esta mesma relação para o Estado, conforme expressão (1).

TABELA 1 – CEARÁ: ESTABELECEMENTOS EM ATIVIDADE

Setores Industriais	Número de estabelecimento		Taxa de variação(%)
	1990	2000	
Mineral não-metálico	222	465	109,00
Indústria metalúrgica	165	348	110,90
Indústria mecânica	57	123	115,78
Material elétrico e de comunicação	40	30	-25,00
Material de transporte	25	65	16,00
Madeira e mobiliário	297	494	65,31
Papel e gráfica	194	377	92,89
Borracha, couro e fumo	168	219	30,35
Indústria química	172	321	86,62
Indústria têxtil	984	1851	88,10
Indústria de calçados	109	175	60,55
Alimento e bebida	646	1391	115,32
Total	3079	5859	90,28

Fonte: Brasil (2001). Cálculo dos autores.

$$QL_{ir} = \frac{\frac{E_{ir}}{E_r}}{\frac{E_{ie}}{E_e}} \quad (1)$$

O numerador E_{ir}/E_r mostra a relação entre o emprego do setor i na região r , em relação ao número total de emprego da região r ; o denominador E_{ie}/E_e mostra a relação entre o número de emprego do setor i no Estado do Ceará em relação ao número total de emprego no Estado. Para o contexto de análise empírica, “ r ” refere-se ao município ou ao raio econômico.

Essa divisão resulta em valores maiores, iguais ou menores que um. Se o índice obtido for maior que a unidade, significa que aquele setor analisado é relativamente mais importante para aquele município estudado do que para o Estado do Ceará, podendo, assim, ser classificado como município especializado neste setor. Se o resultado for inferior à unidade, significa que aquele setor é relativamente menos importante em termos de emprego para aquele município do que para o Estado, sendo este setor classificado como não-especializado para este município (HADDAD, 1989).

A partir dos resultados deste índice, foi possível construir a Tabela 2, que mostra a frequência dos municípios do Estado do Ceará, por setor, cujo quociente locacional é maior que um, para os anos de 1990 e 2000. Observa-se que, para todos os setores, houve um aumento no número de municípios com quociente locacional acima da

unidade, o que caracteriza uma melhora na distribuição espacial das indústrias do Estado.

Os setores de mineral não-metálico, madeira e mobiliário, e alimento e bebida, que apresentaram em 1990, uma razoável proporção de municípios especializados, tiveram elevação significativa no período. Certamente, este comportamento já era esperado, tendo em vista que tais setores estão fortemente vinculados à disponibilidade local de matéria-prima e ao tamanho da população. Cabe ainda destacar o comportamento do setor de calçados pela magnitude da taxa de expansão, o qual saiu de três municípios especializados em 1990, para 16 em 2000. Comportamento similar é verificado para o segmento da indústria metalúrgica.

Por outro lado, os setores industriais mecânico, material elétrico e de comunicação, material de transporte e borracha, fumo e couro tinham poucos municípios especializados em 1990, posição pouco alterada em 2000. Acredita-se que isto se deva a características desses setores associadas à importância do tamanho do mercado para a sua localização.

De certa maneira, as mudanças ocorridas observadas na Tabela 2 estão associadas à política industrial implementada pelo Ceará, principalmente no que diz respeito ao vetor de interiorização.

Cabe perguntar: quais municípios se beneficiaram com essas mudanças? Será que essa mudança recompôs espacialmente a indústria de modo a formar novos eixos industri-

TABELA 2 – CEARÁ: PADRÃO DE ESPECIALIZAÇÃO MUNICIPAL

Setores Industriais	Número de Municípios Especializados		Taxa de variação(%)
	1990	2000	
Minerais não-metálicos	36	57	58,33
Indústria metalúrgica	4	13	225,00
Indústria mecânica	7	8	14,29
Mat. Elétrico e de comunicação	2	3	50,00
Material de transporte	2	6	200,00
Madeira e mobiliário	27	45	66,67
Papel e gráfica	11	20	81,82
Borracha, fumo e couro	5	6	20,00
Indústria química	9	19	111,11
Indústria têxtil	14	19	35,71
Calçados	3	16	433,33
Alimentos e bebidas	50	63	26,00

Fonte: Brasil (2001). Cálculo dos autores.

ais? Quais os setores mais importantes para cada município? Esta questão será respondida no item seguinte.

3.1.1 – Mudança na especialização setorial dos raios econômicos

As tabelas a seguir mostram, segundo a frequência municipal, as mudanças ocorridas no nível de especialização para cada setor industrial. Os municípios especializados foram classificados de acordo com o valor do seu quociente locacional, sendo este dividido em duas faixas, em que a primeira faixa se refere aos municípios com quociente locacional entre 1 e 5; e a segunda, aos municípios com quociente locacional acima de 5. Deve-se lembrar que a mobilidade de municípios pode acontecer com a entrada de novos municípios especializados e/ou com a saída de outros. Por conseguinte, a variação do número de municípios não quer dizer que são os municípios especializados do ano anterior agregados simplesmente a novos municípios.

Os setores industriais foram classificados em duas categorias: as de capital intensivo e de trabalho intensivo (WANDERLEY, 2002, p. 67). A partir dessa divisão, mostram-se os setores que sofreram as mais significativas mudanças no que diz respeito a sua localização no espaço físico do Ceará, para cada raio econômico.

A Tabela 3 mostra as mudanças no número de municípios do raio econômico 1 de acordo com a intensida-

de da especialização revelada pelas duas faixas de magnitude do quociente locacional, e com as categorias setoriais: trabalho intensivo e capital intensivo. Este é o principal espaço econômico do Estado, com nove municípios, pois é representado pelos municípios da RMF, inclusive Fortaleza. A primeira característica observada é que este raio tem importância relativa na dimensão do emprego industrial de tal ordem que o deixa com, pelo menos, um município especializado em algum setor. Como era de esperar, a maioria dos municípios tem quociente locacional na faixa de 1 a 5 e, para grande parte deles, houve uma variação positiva entre 1990 e 2000. Pela coluna total, fica evidente a tendência à expansão do quantitativo de municípios especializados, indicativo de efeitos favoráveis da política de incentivos implementada.

O raio econômico 2, formado por noventa e oito municípios localizados em posição geográfica até 300km de Fortaleza e fora da RMF, constitui o segundo principal ambiente econômico do Ceará e tem como centro econômico mais importante a cidade de Sobral.

Pela Tabela 4, fica claro que houve um movimento a favor da industrialização na direção desse raio, inclusive com o surgimento de municípios especializados em indústrias capital intensivo, a exemplo da Metalúrgica, Material Elétrico e de Comunicação e Material de Transporte, em paralelo com segmentos trabalho intensivo, com proeminência para as indústrias de Madeira e Mobiliário, Calçados e Alimentos e Bebidas. O caso da Indústria de

TABELA 3 – CEARÁ. RAO ECONÔMICO 1: NÚMERO DE MUNICÍPIOS ESPECIALIZADOS

Setores Industriais	Número de Municípios por Faixa de QL					
	1 a 5		Acima de 5		Total	
	1990	2000	1990	2000	1990	2000
1. Trabalho Intensivo						
Min. Não-metálicos	3	4	1	1	4	5
Madeira e Mobiliário	1	2	0	1	1	3
Papel e Papelão	1	4	0	0	1	4
Borracha, Fumo e Couro	1	2	0	0	1	2
Têxtil	3	3	1	1	4	4
Calçados	1	1	0	0	1	1
Alimentos e Bebidas	3	4	0	0	3	4
2. Capital Intensivo						
Metalúrgica	1	4	0	0	1	4
Mecânica	2	4	0	0	2	4
Mat. Elét. e de Comunicação	2	2	0	0	2	2
Material de Transporte	2	2	0	0	2	2
Química	3	4	0	1	3	5

Fonte: Brasil (2001). Cálculo dos autores.

Minerais Não-metálicos não surpreende, pois sua localização tradicionalmente fica próxima à matéria-prima e, portanto, típica de regiões do interior.

Mesmo havendo, em 2000, um número razoável de municípios especializados nos setores industriais intensivos em capital, como anteriormente listados, ainda é pouco em relação ao número de municípios que compõem o raio. Assim, pode-se dizer que a direção para o vetor de interiorização industrial está correta, mas ainda precisa intensificar-se para que haja transformações de fundo na economia.

Pelos números revelados na Tabela 5, vai ficando nítido que, à medida que os municípios ficam mais distantes da capital, perde-se força na dinâmica econômica local e suas indústrias têm menor importância relativa, se comparadas com a mesma posição para o Ceará como um todo. Isto reforça a necessidade de haver uma política de incentivos fiscais mais seletiva, que leve em conta tanto a questão espacial como as características setoriais.

O raio econômico 3, com 57 municípios, tem um número reduzido de municípios especializados, particularmente daqueles capital intensivo, exceto a indústria Química. Este raio não tem um município que se distancie economicamente dos demais e tem características bastante diversificadas, comportando municípios tipica-

mente turísticos com outros essencialmente agrícolas (ROSA; ALVES, 2001).

O raio econômico 4, formado por vinte municípios, predominantemente da região do Cariri, onde se localizam as cidades de Crato, Juazeiro e Barbalha, formadoras de um grande complexo urbano, possui poucos municípios especializados, notadamente nas indústrias capital intensivo. Este fato constitui evidência da observação anterior de que quanto mais o município fica afastado da capital, menores são os impactos da política industrial. Uma possível fonte de explicação para esta constatação pode estar ligada a problemas como tamanho do mercado, condições de infra-estrutura e disponibilidade de mão-de-obra, além de outros problemas de economias de aglomeração. No entanto, as três cidades acima constituem o fenômeno de conurbação mais intenso do interior cearense e possuem boas economias aglomerativas, inclusive com uma universidade e faculdades isoladas.

Este é o único raio em que não há clareza em relação a uma tendência segura de mudança favorável no padrão de especialização durante o período analisado. Até na indústria de Calçados, cuja dinâmica de ocupação espacial tem-se mostrado muito clara, não houve penetração significativa neste raio econômico (Tabela 6).

TABELA 4 – CEARÁ. RAO ECONÔMICO 2: NÚMERO DE MUNICÍPIOS ESPECIALIZADOS

Setores Industriais	Número de Municípios por Faixa de QL					
	1 a 5		Acima de 5		Total	
	1990	2000	1990	2000	1990	2000
1. Trabalho Intensivo						
Min. Não-metálicos	7	13	13	17	20	30
Madeira e Mobiliário	7	8	6	17	13	25
Papel e Papelão	5	7	1	1	6	8
Borracha, Fumo e Couro	2	1	0	1	2	2
Têxtil	4	6	0	0	4	6
Calçados	0	9	1	1	1	10
Alimentos e Bebidas	31	39	0	0	31	39
2. Capital Intensivo						
Metalúrgica	2	3	0	1	2	4
Mecânica	0	0	1	2	0	0
Mat. Elétrico e de Comunicação	0	1	0	0	0	1
Material de Transporte	0	1	0	1	0	2
Química	2	2	2	3	4	5

Fonte: Brasil (2001). Cálculo dos autores.

TABELA 5 – CEARÁ. RAIO ECONÔMICO 3: NÚMERO DE MUNICÍPIOS ESPECIALIZADOS

Setores Industriais	Número de Municípios por Faixa de QL					
	1 a 5		Acima de 5		Total	
	1990	2000	1990	2000	1990	2000
1. Trabalho Intensivo						
Min. Não-metálicos	2	5	3	7	5	12
Madeira e Mobiliário	5	6	2	8	7	14
Papel e Papelão	1	4	1	1	2	5
Borracha, Fumo e Couro	0	0	0	0	0	0
Têxtil	6	10	0	0	6	10
Calçados	0	3	0	0	0	3
Alimentos e Bebidas	13	11	0	0	13	11
2. Capital Intensivo						
Metalúrgica	0	3	0	1	0	4
Mecânica	0	1	1	0	1	1
Mat. Elét. e de Comunicação	0	0	0	0	0	0
Material de Transporte	0	1	0	0	0	1
Química	1	4	0	3	1	7

Fonte: Brasil (2001). Cálculo dos autores.

TABELA 6 – CEARÁ. RAIO ECONÔMICO 4: NÚMERO DE MUNICÍPIOS ESPECIALIZADOS

Setores Industriais	Número de Municípios por Faixa de QL					
	1 a 5		Acima de 5		Total	
	1990	2000	1990	2000	1990	2000
1. Trabalho Intensivo						
Min. Não-metálicos	0	2	5	5	5	7
Madeira e Mobiliário	3	1	2	1	5	2
Papel e Papelão	1	2	0	0	1	2
Borracha, Fumo e Couro	0	1	1	1	1	2
Têxtil	1	0	0	0	1	0
Calçados	0	2	1	0	1	2
Alimentos e Bebidas	2	8	0	0	2	8
2. Capital Intensivo						
Metalúrgica	1	1	0	0	1	1
Mecânica	1	1	1	0	2	1
Mat. Elét. e de Comunicação	0	0	0	0	0	0
Material de Transporte	0	0	0	0	0	0
Química	1	1	0	0	1	1

Fonte: Brasil (2001). Cálculo dos autores.

3.2 – Concentração Industrial Municipal

Na seção anterior, verificou-se a existência de uma tendência à expansão industrial para municípios do interior do Ceará em boa parte dos setores industriais. Isto, porém, não comprova que houve uma melhor distribuição municipal da indústria. Esta seção busca complementar a análise da especialização através da determinação do índice de Hoover para medir o grau de concentração municipal da indústria.

3.2.1 – Índice de concentração de Hoover

A expressão (1) da seção 3.2 pode ser reescrita da seguinte forma:

$$QL_{ir} = \frac{E_{ir}}{\frac{E_{ie}}{E_r}} \quad (2)$$

Visto por essa ótica, o então quociente locacional permite perceber a relação entre a participação do emprego municipal de uma determinada indústria no em-

prego total dessa mesma indústria no Estado e a participação do emprego total do município no emprego total do Estado. Esta confrontação facilita a compreensão do papel do município na formação do emprego setorial do Estado.

Fazendo-se uma construção similar àquela para o cálculo do índice de Gini, levando-se em conta a ordenação decrescente do quociente locacional, Hoover sugeriu, a partir da expressão (2), a determinação de um indicador mediante a colocação do denominador no eixo das abscissas e o numerador no eixo das ordenadas, desde que expostos como frequência relativa acumulada. Esta metodologia gera uma curva de Lorenz invertida ou curva de localização, quando comparada com a tradicional curva para cálculo do índice de Gini.

O indicador obtido pelo procedimento descrito acima denomina-se como Índice de Localização de Hoover ou coeficiente de Gini Locacional e tem o mesmo campo de variação do Gini convencional, isto é, de 0 (zero) a 1 (um). A interpretação, no entanto, é ligeiramente distinta, pois, agora, a questão em análise refere-se, na verdade, à concentração geográfica da produção setorial. Quanto mais próximo da unidade for este valor, mais concentrada é a atividade industrial nesse município; e quanto mais próximo de 0 for o valor do índice, mais desconcentrada será a localização das unidades produtivas desse setor no município considerado (SILVEIRA NETO, 2002).

3.2.2 – Comportamento da concentração municipal

Os dados da Tabela 7 mostram o grau de concentração municipal das indústrias do Estado do Ceará, ou seja, mostram se as indústrias de cada setor estão distribuídas ou não de forma homogênea dentro do espaço físico do Estado. Para obter esses valores, foi calculado o coeficiente de Gini locacional de cada setor, para os anos de 1990 e 2000, a partir das informações referentes aos quocientes locacionais de cada município do Estado.

Analisando a Tabela 7, pode-se observar que todos os setores, exceto o setor de mineral não-metálico, experimentaram uma desconcentração espacial. Alguns setores sofreram uma razoável desconcentração, como é o caso dos setores industriais metalúrgica, têxtil e papel e gráfica. No entanto, outros setores obtiveram uma desconcentração mais forte, como, por exemplo, o setor de calçados, madeira e mobiliário, material de transporte e material elétrico e de comunicação.

No caso do setor de alimento e bebida, setor tradicional da economia cearense e que teve um aumento no número de empresas instaladas no período superior a 100%, verifica-se que a localização desses novos investimentos foi feita em municípios que já tinham empresas do setor instaladas, o que explicaria a baixa variação do índice de coeficiente de Gini locacional, mesmo com um grande ganho no número de empresas no Estado.

No caso da indústria de calçados, que, de acordo com a Tabela 2, era um setor pouco expressivo no início do período analisado, e que, no decorrer da década em questão, teve um aumento considerável no número de empresas atraídas, nota-se que seu crescimento ocorreu de forma bastante desconcentrada. Verifica-se na Tabela 2 que, em 1990, a indústria de calçados tinha apenas três

TABELA 7 – CEARÁ: ÍNDICE DE GINI LOCACIONAL MUNICIPAL

Setores Industriais	1990	2000	Varição(%)
Mineral não-metálico	0,34	0,43	27,31
Indústria metalúrgica	0,70	0,58	-17,71
Indústria mecânica	0,69	0,55	-20,24
Mat. elétrico e de comunicação	0,74	0,55	-26,32
Material de transporte	0,69	0,46	-33,46
Madeira e mobiliário	0,79	0,52	-34,48
Papel e gráfica	0,69	0,58	-15,95
Borracha, fumo e couro	0,60	0,46	-23,52
Indústria química	0,78	0,60	-23,99
Indústria têxtil	0,77	0,64	-17,79
Calçados	0,60	0,32	-45,86
Alimentos e bebidas	0,70	0,62	-11,37

Fonte: Brasil (2001). Cálculo dos autores.

municípios especializados, passando a 16 municípios em 2000. A Tabela 7 mostra que este setor passou de 0,60 em 1990 para 0,32 em 2000, indicando uma desconcentração dessa atividade industrial.

O setor de madeira e mobiliário, que já era um setor forte em 1990, com 25 municípios especializados, durante o período analisado, teve um aumento superior a 65% no número de empresas instaladas no Estado, também com a característica de ter ocorrido esse crescimento de forma desconcentrada.

A análise da Tabela 7 dá indícios da aceitação da política industrial adotada pelo governo estadual na última década do século passado, em que se procurava promover a industrialização do interior do Estado. Dentre outros incentivos dados pelo governo estadual, destacam-se os incentivos fiscais concedidos pelo FDI, que “premiava” mais as empresas que se instalassem no interior do Estado.

3.3 – Da Especialização à Reestruturação Produtiva

3.3.1 – Procedimentos metodológicos

Anteriormente, fez-se uma análise do quociente locacional com um indicador de especialização municipal no contexto da economia estadual, tendo-se como referência a dimensão relativa em termos de emprego industrial. Nesta seção, faz-se uma construção metodológica de modo a confrontar dois pares de regiões (raios econômicos), a fim avaliar as diferenças entre as estruturas industriais locais.

Nesse sentido, o coeficiente de especialização é um índice que compara a estrutura produtiva para cada par de raios econômicos, ou seja, através desse índice, é possível afirmar se a composição industrial de duas regiões distintas é especializada ou homogênea. No caso da especialização, as duas regiões comparadas apresentam estruturas produtivas com elevados graus de heterogeneidade.

A fórmula do coeficiente de especialização é expressa da seguinte maneira:

$$CE_{rk} = \frac{\sum_{i=1}^{12} \left| \frac{E_{ir}}{E_r} - \frac{E_{ik}}{E_k} \right|}{2} \quad (3)$$

O primeiro quociente da expressão mostra a relação entre o emprego existente no setor *i* e da região *r*, com o número de emprego total existente na região *r*. O segundo quociente mostra a mesma relação, mas considerando a região *k*. Como se pode notar, esta medida reflete um padrão comparativo das estruturas produtivas de duas regiões selecionadas.

O resultado dessa expressão é um valor entre 0 e 1, do qual se pode afirmar que, se o valor for próximo de 0, as regiões consideradas têm estruturas produtivas semelhantes e, se o valor for próximo de um, estas regiões têm estruturas produtivas bastante distintas, ou seja, as regiões em questão são especializadas (HADDAD, 1989; WANDERLEY, 2002).

O coeficiente de especialização, quando calculado para uma mesma região em dois momentos distintos, mostra a evolução da estrutura produtiva local, tal como pode ser visto na expressão (4). Neste uso, interpreta-se o seu resultado como mudanças na estrutura produtiva regional. Deste modo, pode-se reescrever (3) como:

$$CR_r = \frac{\sum_{i=1}^{12} \left| \left(\frac{E_{ir}}{E_r} \right)_{2000} - \left(\frac{E_{ir}}{E_r} \right)_{1990} \right|}{2} \quad (4)$$

sendo CR o coeficiente de reestruturação da região *r* (raio econômico).

Valores próximos de zero indicam que o raio econômico não passou por uma reestruturação produtiva entre 1990 e 2000, denotando a manutenção da mesma estrutura industrial verificada em 1990. Caso o valor seja próximo da unidade, considera-se que o raio econômico passou por uma profunda reestruturação produtiva, modificando sensivelmente a composição de seus setores industriais entre 1990 e 2000.

3.3.2 – Discussão dos resultados

Analisando a Tabela 8, podem-se constatar tendências diferentes para os pares de raios econômicos. Nota-se que os pares formados pelo raio 1 com os demais raios mostram uma tendência a uma maior especialização nas estruturas produtivas, ou seja, entre 1990 e 2000 a composição industrial entre esses raios tornou-se mais distinta. Isso não se verifica nos pares formados entre os demais raios, especialmente os pares de raios 3 e 4 e 2 e 4, em que se observou uma tendência mais acentuada na aproximação das suas estruturas produtivas, tendência esta refletida na média dos índices.

A média calculada a partir dos valores dos índices para cada par de raios econômicos também leva a concluir que, de modo geral, houve uma perda de especialização industrial nas regiões, em que se afirma que as indústrias estão dispostas de forma mais homogênea dentro do espaço físico do Ceará.

Fez-se também o cálculo do coeficiente de especialização para as categorias setoriais: capital intensivo e trabalho intensivo. Analisando separadamente cada uma destas categorias, é possível identificar que tipo de indústria influenciou mais as mudanças verificadas na estrutura produtiva entre os raios econômicos.

Verifica-se então que, entre 1990 e 2000 (Tabela 9), a diferença existente entre as estruturas produtivas

dos setores capital intensivo entre o raio 1 e os demais diminuiu, sinalizando que as estruturas se tornaram mais semelhantes entre estes raios econômicos. Isso indica que houve um maior direcionamento para a instalação de indústrias deste agregado setorial no interior do Estado, tornando a composição de suas estruturas mais similares. Analisando a relação do raio 2 com os raios 3 e 4, nota-se que ocorreu uma maior diferenciação nas suas estruturas produtivas entre 1990 e 2000. Não se verifica o mesmo comportamento no cruzamento dos raios 3 e 4, em que ocorreu uma maior aproximação na composição de indústrias do setor de capital intensivo. Nota-se, assim, que os impactos do sistema de incentivos ocorrem de forma diferenciado no espaço produtivo estadual.

A média do índice de especialização indica que as alterações nos níveis de especializações entre os raios econômicos foram pouco significantes.

Na categoria de setores trabalho intensivo verifica-se uma tendência ao aumento da diferença entre as estruturas produtivas de 1990 a 2000, considerando a relação do raio 1 com os demais raios. Entre os demais raios, caracterizou-se uma forte tendência à homogeneidade da composição das indústrias destes raios, sendo seus setores industriais mais idênticos. Na média, verifica-se

TABELA 8 – CEARÁ: ESPECIALIZAÇÃO REGIONAL PARA TODOS OS SETORES INDUSTRIAIS

RAIOS	1990				2000			
	R1	R2	R3	R4	R1	R2	R3	R4
R1	“	0,48522	0,47141	0,54265	“	0,50447	0,5153	0,55444
R2	“	“	0,28744	0,42237	“	“	0,24462	0,25441
R3	“	“	“	0,6907	“	“	“	0,25823
R4	“	“	“	“	“	“	“	“
Média	0,4833				0,38858			

Fonte: Brasil (2001). Cálculos dos autores.

TABELA 9 – CEARÁ: ESPECIALIZAÇÃO REGIONAL PARA SETORES CAPITAL INTENSIVO

RAIOS	1990				2000			
	R1	R2	R3	R4	R1	R2	R3	R4
R1	“	0,07447	0,07532	0,04087	“	0,05799	0,03799	0,03232
R2	“	“	0,00545	0,0336	“	“	0,02732	0,05488
R3	“	“	“	0,03445	“	“	“	0,02756
R4	“	“	“	“	“	“	“	“
Média	0,04402				0,03968			

Fonte: Brasil (2001). Cálculos dos autores.

TABELA 10 – CEARÁ: ESPECIALIZAÇÃO REGIONAL PARA SETORES TRABALHO INTENSIVO

RAIOS	1990				2000			
	R1	R2	R3	R4	R1	R2	R3	R4
R1	“	0,41076	0,39608	0,50178	“	0,44648	0,4773	0,52212
R2	“		0,28199	0,38877	“	“	0,21729	0,19953
R3	“	“	“	0,65625	“	“	“	0,23067
R4	“	“	“	“	“	“	“	“
Média	0,43927				0,3489			

Fonte: Brasil (2001). Cálculos dos autores.

TABELA 11 – CEARÁ: COEFICIENTE DE REESTRUTURAÇÃO 1990-2000

RAIOS	Total	Trabalho Intensivo	Capital Intensivo
R1	0,10	0,09	0,01
R2	0,44	0,43	0,01
R3	0,65	0,62	0,03
R4	0,46	0,43	0,03

Fonte: Brasil (2001). Cálculos dos autores.

que as estruturas produtivas dos setores de trabalho intensivo tornaram-se mais homogêneas no decorrer da década analisada (ver Tabela 10).

A Tabela 11 mostra o comportamento de reestruturação da economia de acordo com a divisão dos raios econômicos para os anos de 1990 e 2000. De igual modo, mostra o comportamento da economia, considerando os setores de capital intensivo e de trabalho intensivo, a fim de encontrar qual desses setores influencia mais na reestruturação produtiva do Estado.

Verifica-se então que, nos raios 2, 3 e 4, houve uma mudança expressiva na composição industrial. O que não acontece com o raio 1, referente a RMF, em que se verifica uma mudança bem menos significativa, se comparada com as modificações ocorridas nos demais raios econômicos. Isso é um indicativo importante, à medida que favorece a afirmação da aceitação do vetor de interiorização dos investimentos industriais.

Outro fator importante a destacar é que os setores de trabalho intensivo foram os principais indutores dessa mudança na estrutura produtiva verificada no Ceará. Isso, de certa forma, reflete o fato de os setores tradicionais terem sido bastante incentivados pelas políticas industriais adotadas pelo governo estadual desde 1979. Verifica-se, por outro lado, a baixa participação dos setores de capital intensivo.

4 – CONCLUSÕES

Analisando as mudanças ocorridas na política industrial do Estado do Ceará ao longo dos últimos anos, podem-se fazer alguns comentários que remetem à reflexão sobre as alterações feitas no período em questão. Inicialmente, a concessão de incentivos era feita através de benefícios dados a qualquer empresa que se instalasse no Estado, sendo as mais favorecidas as que se instalassem no interior do Estado. Posteriormente, fez-se uma política industrial com ênfase no espaço físico do Estado segundo uma regra de raios econômicos, dividindo o Ceará em quatro espaços produtivos, sendo os mais beneficiados com os financiamentos do FDI aqueles mais distantes da RMF.

O passo seguinte foi a adoção da nova política industrial que incentivava a formação de *clusters* e determinava um novo critério de concessão de benefícios fiscais. Com essa medida, a lógica dos raios econômicos não foi abandonada, mas remodelada, de modo que beneficiariam as empresas que se instalassem mais próximas aos embriões de *clusters*. Essa política industrial já dava mais importância ao fator setorial, de tal modo que procurava dar maiores benefícios às empresas que se localizassem nas áreas onde havia setores com grandes chances de formar cadeias produtivas.

A análise dos resultados deste trabalho permite chegar a importantes conclusões em relação ao comportamento da economia industrial do Ceará de 1990 a 2000. Analisando os indicadores microeconômicos, conclui-se que houve um aumento no número de estabelecimentos industriais instalados no Estado, e esse aumento verifi-

cou-se em todos os setores da indústria de transformação, exceto para a indústria de material elétrico e de comunicação.

Setores como o de mineral não-metálico, indústria têxtil e de calçados, classificados como indústrias de trabalho intensivo, bem como as indústrias metalúrgica e mecânica, classificadas como de capital intensivo, mostraram fortes mudanças com relação a localização municipal.

A partir do cálculo do coeficiente de Gini locacional, pode-se afirmar que houve uma desconcentração das atividades industriais em todos os setores, exceto o setor de mineral não metálico.

Com relação à especialização por pares de raios econômicos comparados, constatou-se uma diminuição nas diferenças dos padrões das especializações entre as estruturas produtivas das regiões, ou seja, vem ocorrendo uma tendência à homogeneidade das estruturas produtivas industriais.

O coeficiente de reestruturação produtiva mostra que os raios econômicos fora da RMF, que refletem a base econômica do interior, passaram por uma mudança significativa na composição industrial, e essa mudança ocorreu particularmente nos setores de trabalho intensivo.

Abstract

The purpose of this paper is to verify if the effects of the FDI(industrial financing system of Ceara) centered on FID (Industrial Development Fund of Ceara) had positive results in restructuring and in changing the pattern of the spatial distribution of the state's industrial sector in the last decade of the last century. Data concerning the number of employees for the period of 1990-2000 from RAIS (Annual Social Information Survey) and the use of micro-economic localization indexes, specialization and industrial restructuring, find that results have been consistent in relation to those objectives, once it was observed that the State's economy in the last years has been more dynamic both in terms of growth in the number of new industrial plants as also in their spatial distribution. These results do indicate that the fiscal incentives policies were relatively successful in attracting new industrial plants to the State and in special to the median and small sizes cities.

Key words:

Industry; Specialization; Restructuring; Interiorization; Ceará.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Relação anual de informações sociais**: 1990 e 2000. Brasília, 2001. 1 CD-ROM.

CARVALHO, J. R.; OLIVEIRA, V. H. **O Fundo de Desenvolvimento Industrial do Ceará**: uma avaliação econométrica com dados em painel para o período de 1995 a 2001. Fortaleza: CENER/CAEN/FEAAC/UFC, 2003. 16 p. (Série estudos econômicos, 47).

CAVALCANTI, C. E. G.; PRADO, S. **Aspectos da guerra fiscal no Brasil**. São Paulo: IPEA; FUNDAP, 1998.

CEARÁ. Lei nº 10.367, de 02 de dezembro de 1979. **Diário Oficial do Estado**. Fortaleza, 13 dez. 1979.

_____. Lei nº 12.478, de 21 de julho de 1995. **Diário Oficial do Estado**. Fortaleza, 28 jul. 1995.

_____. Lei nº 26.841, de 28 de novembro de 2002. **Diário Oficial do Estado**. Fortaleza, 28 nov. 2002.

_____. Lei nº 13.377, de 29 de setembro de 2003. **Diário Oficial do Estado**. Fortaleza, 29 set. 2003.

DEBACO, E. S.; JORGE NETO, P. de M. **O impacto da renúncia fiscal sobre a arrecadação dos governos que lutam por investimentos privados**. Fortaleza: CAEN/FEAAC/UFC, 1999. (Texto para discussão, 180).

FRANCO, M. L.; JORGE NETO, P. de M. **Incentivos, equilíbrio orçamentário e bem-estar**: os efeitos da Guerra Fiscal. Fortaleza: CAEN/FEAAC/UFC, 2001. (Texto para discussão, 226).

HADDAD, P. R. Medidas de localização e de especialização. *In*: HADDAD, P. R. *et al.* **Economia regional**: teoria e métodos de análises. Fortaleza, 1989.

IBGE. **Cadastro geral de empresas**. Rio de Janeiro, 1996.

IBGE. **Classificação Nacional de Atividades Econômicas**: CNAE. Rio de Janeiro, 2004.

INCENTIVOS concedidos pelo Estado do Ceará.
Disponível em: <<http://www.icep.pt/mercados/dossiers/ceara.pdf>>. Acesso em: 02 mai. 2003.

KRUGMAN, P. R. **Geography and trade**. New York: MIT, 2000.

LEITE, P. M. 'Modelo do Ceará' não distribui renda, diz Bird. **Gazeta Mercantil**, São Paulo, 12 jun. 2001, p.A-10.

PINHEIRO, A. C. (Org.). **Judiciário e economia do Brasil**. São Paulo: Sumaré, 2000.

RODRIGUES, D. A. O papel dos governos estaduais na indução do investimento: a experiência dos Estados do Ceará, da Bahia e de Minas Gerais. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 10, p. 151-174, dez. 1998.

ROSA, A. L. T.; ALVES, F. F. **Efeitos da globalização sobre a economia cearense**. Fortaleza: IPLANCE, 2001.

SILVEIRA NETO, R. da M. Concentração e especialização geográfica das atividades industriais no Brasil: quais argumentos econômicos explicam? evidências para o período 1950-1985 e 1985-2000. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 30., 2002, Nova Friburgo, RJ. **Anais...** Nova Friburgo, RJ: ANPEC, 2002. p. 1-15. 1 CD-ROM.

SOARES, A. C. L. **As recentes políticas de industrialização do Ceará**: uma análise sob o ponto de vista da reestruturação produtiva. 1998. 96 f. Monografia (Graduação em Economia) – Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 1998.

SOARES, F. A.; SANTOS, S. **A questão da industrialização estadual no contexto do ajuste público do Ceará**. Fortaleza: CAEN/FEAAC/UFC, 1993. (Texto para discussão, 130).

WANDERLEY, L. A. Caracterização industrial e transformação da década de 1990: Brasil e Nordeste. *In*:

ROSA, A. L. T.; KHAN, A. S. (Orgs.). **Nordeste**: reflexões sobre aspectos setoriais e locais de uma economia. Fortaleza: CAEN, 2002.

Recebido para publicação em 30.05.2005.

O Desenvolvimento Sustentável e a Contribuição dos Recursos Naturais para o Crescimento Econômico

Lívio Luiz Soares de Oliveira

- Doutorando em Economia pelo Programa de Pós-Graduação em Economia (PPGE) da UFRGS
- Pesquisador da FEE

Sabino da Silva Porto Júnior

- Prof. Dr. do Programa de Pós-Graduação em Economia da UFRGS

Resumo

Faz uma exposição sucinta sobre as relações entre economia, meio ambiente e recursos naturais. Discute também o conceito de desenvolvimento sustentável, bem como sua evolução ao longo do tempo e as duas visões concorrentes sobre essa questão. Também avalia a conexão entre capital natural e crescimento econômico, e testa a validade do “Mal Holandês” para o Nordeste. Com essa finalidade, estimamos uma relação econométrica entre estoque de terras, empregado como *proxy* para o capital natural, e o crescimento da renda *per capita* da região Nordeste, usando os dados de seus municípios, no período de 1970 a 1996, por meio de uma relação cúbica empregando dados de painel. Contrariamente ao previsto pelo “Mal Holandês”, não constata um padrão de “explosão e quebra” do processo de crescimento econômico associado à expansão da área agrícola total e a área agrícola utilizada da região Nordeste. Encontra evidências de que, em alguma medida, a ampliação da fronteira agrícola nordestina, no período analisado, contribuiu para o crescimento da renda *per capita* das unidades geográficas analisadas.

Palavras-chave:

Meio ambiente; Desenvolvimento sustentável; Capital natural.

1 – INTRODUÇÃO

Durante séculos, o meio ambiente foi visto apenas como fonte supridora de matérias-primas para a produção e depositário direto dos subprodutos inaproveitáveis das atividades econômicas. Por trás desse comportamento, havia a impressão de que os recursos naturais seriam inesgotáveis e de que o crescimento econômico poderia continuar indefinidamente, sem maiores preocupações com o estoque de recursos naturais.

Felizmente, essa situação mudou. A Economia do Meio Ambiente, mais precisamente a literatura do desenvolvimento sustentável, veio alterar essa correlação de forças anteriormente desfavorável ao manejo sustentável dos recursos naturais. Isso foi possível pela introdução no debate sobre economia e meio ambiente, por meio de um corte epistemológico apropriado, de questões pertinentes aos impactos da atividade econômica sobre os ecossistemas. Isso aconteceu porque, fundamentalmente, tais questões não mais poderiam ser negligenciadas como no passado, sob pena de comprometer, de maneira irremediável, a própria viabilidade da vida na Terra.

A literatura do desenvolvimento sustentável é relativamente recente. Ela evoluiu a partir da preocupação da sociedade com o fato de que os recursos naturais são finitos e, em grande parte, não-renováveis. Essa preocupação acentuou-se, principalmente, em decorrência dos choques do petróleo verificados na década de 1970, que causaram danos econômicos em praticamente todos os países, dentre os quais recessão, inflação e desemprego crescente, processo esse que ficou conhecido como estagflação. Antes visto como um insumo energético abundante e inesgotável, de baixo custo de extração, o encarecimento abrupto do petróleo, com seus efeitos adversos, fez surgir um debate acadêmico sobre o tipo de modelo de desenvolvimento econômico que estava sendo adotado. Nesse contexto, a elaboração de um modelo de desenvolvimento sustentável representou uma sinalização de mudança em relação ao paradigma científico vigente, calcado na pressuposição da inesgotabilidade dos recursos naturais.

Dentre os objetivos específicos deste trabalho, está o de discutir, de modo sucinto, as limitações dos modelos de desenvolvimento econômico que excluem de seu bojo a questão ambiental. Se, anteriormente, a Ciência Econômica não tinha a perspectiva ambiental entre suas pri-

oridades de pesquisa e estudo, atualmente, diante dos efeitos negativos, cada vez mais visíveis, causados por determinadas atividades econômicas ao meio ambiente, essa atitude não é mais aceita, por ter-se revelado não-percuciente e inviável. Assim, o trabalho também procura discutir, dentro de suas limitações, a importância da inclusão de variáveis ambientais como dimensão importante dos modelos de crescimento econômico.

Considerando o meio ambiente como fator condicionante do crescimento econômico, buscar-se-á averiguar empiricamente as relações entre o estoque de um recurso natural abundante no Brasil, no caso a dotação de terras, e a renda *per capita* dos municípios da região Nordeste, durante o período de 1970-1996.

O trabalho está estruturado como segue: após esta breve introdução, na segunda seção serão tratadas questões pertinentes à relação entre economia e meio ambiente, por meio de um histórico resumido; na seção seguinte, será abordada a conexão entre estoque de recursos naturais e crescimento econômico, em que se estimará uma relação entre a evolução da renda *per capita* e um índice de expansão agrícola para a região Nordeste, utilizando os dados dos municípios dessa região. Por fim, como de praxe, o trabalho será concluído com as considerações finais na seção IV.

2 – ECONOMIA E MEIO AMBIENTE

Quando da sua constituição como ciência, com objeto de estudo definido, a Economia não estava imbuída de uma ampla visão quanto aos efeitos que as atividades econômicas teriam sobre o meio ambiente. A preocupação central, pelo menos entre os pensadores da chamada Economia Clássica, estava centrada na busca do aumento da riqueza nacional, através do crescimento da produtividade e, conseqüentemente, da produção. O objetivo principal de economistas clássicos como Adam Smith, em seus trabalhos teóricos, era a obtenção da eficiência econômica, com a mobilização ótima dos fatores de produção, na busca de vantagens comparativas. Não se percebia acuidade nas obras desses autores, pelo menos em sua maior parte, em relação às conseqüências do crescimento econômico sobre o esgotamento dos recursos naturais.

Houve exceções. A queda da taxa de lucro e a tendência ao estado estacionário, formuladas por Ricardo

(1996), estavam baseadas no decréscimo da fertilidade do solo. Estes conceitos foram pioneiros em reconhecer a dimensão ambiental como condicionante do processo de crescimento. Embora essa “descoberta” seja geralmente atribuída a Ricardo (1996), foi um economista fisiocrata, Turgot (1947), que estabeleceu anteriormente a lei dos rendimentos decrescentes, em seu *Observations sur un Mémoire de M. de Saint-Pérvy*, em 1767, conforme Oser e Blanchfield (1983). Essas contribuições foram incorporadas por Malthus (1983) para enunciar sua famosa Teoria da População, que dissertava sobre os limites da produção de alimentos na Terra diante das taxas de fertilidade da espécie humana. Apesar de importantes, essas preocupações seminais não se constituíram, em princípio, num núcleo sistemático de estudos por outros economistas, sendo retomadas, esporadicamente, em um ou outro trabalho isolado.

Secularmente, a humanidade sempre teve a tendência de encarar a economia e o meio ambiente como sendo áreas antagônicas. Só recentemente, com a eclosão dos dois choques do petróleo, na década de 1970, é que a sociedade, finalmente, tomou consciência da necessidade de compatibilizar o crescimento econômico com a conservação de recursos naturais escassos. Antes mesmo dos choques do petróleo, alguns trabalhos sobre a economia do meio ambiente foram publicados, em que se alertava para a necessidade de se reavaliarem os pressupostos dos modelos do crescimento econômico perseguidos até então pela maioria dos países. Esses modelos, em sua totalidade, empregavam critérios inadequados de valoração dos ativos ambientais, representando, inadvertidamente, um incentivo ao seu uso predatório, o que poderia levar rapidamente ao seu esgotamento, caso nenhuma mudança fosse efetuada.

Um desses trabalhos foi o relatório *Limites do Crescimento*, publicado em 1972 por uma equipe multidisciplinar do Massachusetts Institute of Technology (MIT) (MEADOWS *et al.*, 1972). Esse relatório despertou grande interesse em todo o mundo, servindo de embasamento para que se realizasse a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, na cidade de Estocolmo, Suécia, também em 1972. Esse foi o primeiro fórum de caráter global, envolvendo a maioria dos países da comunidade internacional, realizado com o objetivo de estimular, em alto nível, o debate socioe-

conômico-ambiental no planeta, suas problemáticas do passado, do presente e do futuro, suas alternativas e suas soluções¹.

O relatório *Limites do Crescimento* traçava perspectivas pessimistas para o futuro da humanidade, caso prevalecessem as tendências quanto ao tipo de modelo de desenvolvimento econômico adotado até então, o qual excluía a preocupação com a conservação de recursos naturais escassos. As projeções do relatório davam conta de que, a partir daquela data, mantidas as taxas de crescimento populacional, de consumo de recursos naturais e de poluição, o mundo enfrentaria um colapso econômico-ambiental dentro de cem anos².

A partir da realização da Conferência de Estocolmo e a publicação do relatório *Limites do Crescimento*, surgiu um debate teórico quanto às relações entre economia e meio ambiente. Também nessa Conferência foi adotado o termo ecodesenvolvimento, que se popularizaria posteriormente, conforme Mebratu (1998). Esse conceito pressupunha a viabilidade de um modelo de desenvolvimento que equalizasse os conflitos entre crescimento econômico e a conservação dos recursos naturais dos diferentes ecossistemas. Isso seria possível, dada a escassez relativa desses recursos, por meio de uma gestão ambiental socialmente responsável e interessada no bem-estar tanto das atuais, como das futuras gerações.

Em meio à crise gerada pelo embargo decretado pela Opep em 1973, houve uma avaliação inicial de que era inexequível estender os padrões de consumo, baseados, principalmente, no uso intensivo de energia não-renovável, como no caso dos combustíveis fósseis, dos países ditos desenvolvidos para as sociedades dos países em desenvolvimento ou subdesenvolvidos. Os economistas desempenharam um papel importante nas discussões que se seguiram ao impacto da crise do petróleo. Diante da dependência quase completa da econo-

¹ Vinte anos depois, em 1992, novamente a comunidade internacional se reuniria na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, desta vez na cidade do Rio de Janeiro. Neste fórum, que ficaria conhecido como ECO-92, foi dada continuidade àquelas discussões iniciadas em Estocolmo, desta vez de uma forma muito mais abrangente, reunindo chefes de governo e de Estado de quase todos os países, além de grupos ambientalistas e ONGs ligadas à causa do meio ambiente de todo o mundo.

² A despeito dos questionamentos e críticas quanto à sua metodologia e a algumas de suas projeções, o relatório engendrou um amplo debate sobre a viabilidade de manutenção de um sistema econômico que subavaliava persistentemente os ativos ambientais.

mia de mercado em relação a esse combustível, o embargo da Opep funcionou como detonador de uma corrida em busca de alternativas energéticas viáveis³. A crise também serviu para impulsionar o redirecionamento dos estudos do crescimento econômico, contribuindo para a incorporação de variáveis ambientais aos modelos de crescimento neoclássicos, ainda na segunda metade da década de 1970 (SOLOW, 1974a; DASGRUPTA; HEAL, 1974; STIGLITZ, 1974a, 1974b, 1976).

O conceito de desenvolvimento sustentável sucedeu o conceito de ecodesenvolvimento a partir de 1980, inserido no relatório *Estratégias Mundiais de Conservação*, elaborado pela União Internacional para a Conservação da Natureza (IUCN) e pelo World Wildlife Fund (WWF), sob encomenda da ONU. A partir da finalização das atividades da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, conhecida também como Comissão Brundtland, em 1987, a expressão se tornou mundialmente conhecida, por meio da edição do relatório *Nosso Futuro Comum*, em que novos parâmetros para o desenvolvimento econômico foram traçados sob a égide do conceito de sustentabilidade (WCED, 1987).

A sustentabilidade é um conceito oriundo das Ciências Biológicas. Está relacionado à utilização intertemporalmente viável dos recursos naturais, principalmente dos não-renováveis, propugnando o gerenciamento sustentável dos sistemas ambientais pelo homem. O conceito tornou-se multifacetado e transdisciplinar, sendo incorporado ao estudo de várias áreas científicas, além da Economia. Isto gerou uma diversidade de definições que tornam a expressão desenvolvimento sustentável um tanto caleidoscópica e sujeita a deformações, principalmente para aqueles que a usam com conotação ideológica, gerando abusos e arbitrariedades⁴.

Geralmente, a ênfase sobre o emprego do conceito de sustentabilidade recai sobre dois pólos extremos. Existem os defensores de uma “fraca sustentabilidade” e de

uma “forte sustentabilidade”⁵. Os primeiros defendem a premissa da substituição perfeita entre o estoque de capital natural (K_N)⁶ e o estoque de capital material (K_M). Os últimos defendem que o capital natural não tem substitutos. O capital natural pode ser definido como um conjunto de ativos ambientais, ou de recursos naturais, de que dispõe um dado sistema econômico como insumos do processo produtivo. Pode ser definido também, segundo Motta (1996), como a capacidade de gerar bens e serviços ambientais. Motta (1996) também define o capital material como a capacidade de gerar bens de consumo material. Este capital inclui o capital físico (K_F) e o capital humano (K_H). O capital físico inclui maquinaria, equipamentos, construções, ferramentas e outros itens usados como insumos produtivos. O capital humano inclui todas as capacidades e habilidades humanas empregadas no processo produtivo e no avanço científico e tecnológico.

De acordo com a hipótese de “fraca sustentabilidade”, não existiriam restrições técnicas, físicas ou ambientais ao crescimento econômico, desde que os níveis de investimento, como proporção da renda, mantivessem inalterados os estoques relativos de capital natural e material. Observado esse pressuposto, o consumo futuro descontado dos bens e serviços ambientais, bem como dos não-ambientais, equivaleria ao consumo presente. Neste caso, não haveria limites ao crescimento econômico.

No outro pólo, os defensores de uma “forte sustentabilidade” argumentam que a premissa da substitutibilidade de perfeita entre capital natural e capital material é falsa.

⁵ Ver Pearce e Atkinson (1993). Neste trabalho, esses dois autores estabeleceram uma regra para avaliar se um determinado país estaria ou não seguindo uma trajetória de crescimento sustentado. De acordo com esse critério, uma economia seria sustentável se sua poupança agregada fosse maior que a depreciação conjunta das duas formas de capital, ou seja, $Z > 0 \Leftrightarrow S > (\delta_M + \delta_N) Y$ (1), onde Z é um índice de desenvolvimento sustentável, S é a poupança agregada, δ_M é a depreciação do capital material e δ_N é a depreciação do capital natural. δ_M pode ser calculado a partir dos dados das Contas Nacionais e δ_N baseia-se em estimativas de preços de mercado, incluindo, por exemplo, perda de produto devido à erosão do solo. Dividindo-se (1), em ambos os lados, pela renda nacional, Y, tem-se a seguinte expressão: $Z > 0 \Leftrightarrow (S/Y) > [(\delta_M/Y) + (\delta_N/Y)]$ (2). O indicador de sustentabilidade poderia ser calculado, então, de duas formas: $Z_1 = (S/Y) - (\delta_M/Y) - (\delta_N/Y)$ ou $Z_2 = S - \delta_M - \delta_N$.

⁶ O capital natural possibilita, por meio da oferta de “serviços ecológicos”, um suporte indispensável para o processo produtivo, sejam insumos como energia e matérias-primas, escoamento para os resíduos industriais, reciclagem dos nutrientes e regulação climática. Além destes serviços passíveis de valoração econômica, o capital natural inclui também componentes de difícil valoração, como o prazer estético proporcionado pela visão de uma bela paisagem, conforme Barbier (2003).

³ No Brasil, por exemplo, o Proálcool – Programa Nacional do Alcool – foi adotado como um instrumento de substituição da energia baseada em combustíveis fósseis não-renováveis (petróleo) por um combustível renovável e bem menos poluente, o etanol derivado da cana-de-açúcar. Outras iniciativas foram adotadas em outros países com idênticos objetivos.

⁴ Segundo Jaeger *apud* Hackett (1998), existem cerca de 60 definições de desenvolvimento sustentável adotadas pela literatura.

Segundo eles, é remota a possibilidade de reposição do estoque de capital natural na velocidade em que este é consumido atualmente, devido à substituição imperfeita relativamente ao capital material, às perdas irreversíveis e aos critérios subótimos de valoração do capital natural. Desse modo, a única forma de se obter um crescimento baseado nos critérios da sustentabilidade, segundo os defensores da “forte sustentabilidade”, seria manter inalterado o estoque presente relativo de capital natural. O fluxograma a seguir, representado pela Figura 1, esquetiza os dois enfoques distintos adotados sobre o desenvolvimento sustentável e suas implicações em termos das possibilidades de substituição ou não do capital natural por capital material:

Sob a hipótese de “fraca sustentabilidade”, as isoquantas, curvas que representam as diferentes possibilidades combinatórias entre capital natural e capital material, são lineares, já que, nesse caso, os dois fatores se-

rão substitutos perfeitos no processo de produção. Na hipótese de “forte sustentabilidade”, se os dois fatores tiverem de ser utilizados em proporções fixas, as isoquantas terão a forma de um ângulo reto⁷.

O grau de substitutibilidade entre dois fatores de produção pode ser mensurado em termos relativos a partir da curvatura das isoquantas, sendo conhecido como elasticidade de substituição técnica, que denominaremos de η_{ST} . Essa medida nos informa qual a taxa de variação relativa na proporção entre os fatores, quando a taxa marginal de substituição técnica entre estes fatores também varia. Assim, chamando K_N o capital natural e K_M o capital material, $TMgST_{K_M K_N}$ a taxa marginal de substituição técnica entre estes fatores, temos:

$$\eta_{st} = \frac{\Delta(K_N/K_M)/(K_N/K_M)}{\Delta TMgST_{K_N K_M}/TMgST_{K_N K_M}} \quad (1)$$

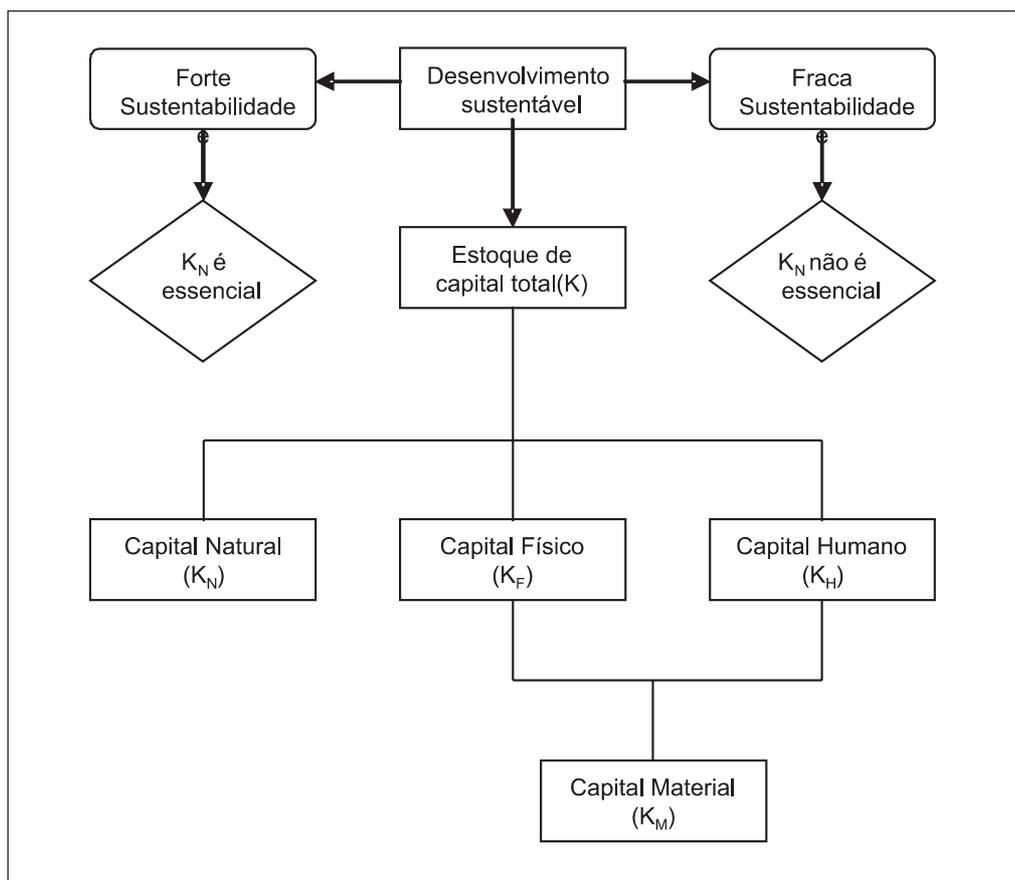


FIGURA 1 – AS DUAS VISÕES SOBRE O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Fonte: Elaboração do autor. Adaptado de Barbier (2003).

⁷ Tecnologia de Leontieff

Se η_{ST} for igual a zero, os fatores serão empregados em proporções fixas. No caso de η_{ST} ter valor infinito, então os fatores serão substitutos perfeitos. Dessa forma, a hipótese de “fraca sustentabilidade” será tanto mais verdadeira, se $\eta_{ST} \rightarrow \infty$. Se $\eta_{ST} \rightarrow 0$, os fatores tenderão a ser empregados em proporções fixas, dando sustentação à hipótese de “forte sustentabilidade”.

Observa-se, assim, dentro dos critérios do desenvolvimento sustentável, que o consumo do estoque de capital natural é um importante critério para avaliar a sustentabilidade das políticas de crescimento econômico. Logo, o objetivo do crescimento sustentável dependerá estritamente das possibilidades de substituição intertemporal entre o estoque de capital natural e o estoque de capital material. Em outras palavras, isto significa que a sustentabilidade ambiental das políticas de crescimento está ligada, intrinsecamente, à possibilidade de o sistema econômico repor a parcela do estoque de capital natural consumido na produção, por meio dos investimentos, em velocidade idêntica à que esse capital é requerido no processo produtivo.

Conforme o exposto, é necessário que se avaliem corretamente as possibilidades técnicas de substituição entre o capital natural e o capital material, para que a sociedade disponha de balizadores confiáveis em relação aos custos ambientais, econômicos e distributivos associados ao crescimento econômico, em um dado horizonte intertemporal. Dessa forma é que se poderá mensurar, em termos dos custos envolvidos, que grau de limitação um determinado ecossistema impõe ao processo de crescimento econômico em termos dos critérios defendidos pela sustentabilidade. No entanto, as dificuldades envolvidas nessa questão são complexas, pois são múltiplas as metodologias existentes para avaliar os impactos gerados pelo processo produtivo sobre o meio ambiente, em termos de requerimentos de insumos ambientais, conforme destaca Motta (1996). Essas dificuldades, ainda segundo Motta (1996), estão relacionadas ao fato de que uma análise ambiental consistente tem que realçar o aspecto de ciclo de vida do produto. Evidentemente, essa não é uma questão simples, já que é difícil delimitar claramente o início e o fim do ciclo do produto, avaliando o processo desde a transformação inicial do insumo até a utilização final do produto, incluindo a disposição dos seus resíduos finais. Ademais, não é grande a disponibilidade de indicadores ambientais confiáveis,

comparativamente a outros indicadores, como aqueles associados à demografia e às Contas Nacionais, como indica Motta (1996).

Por isso, neste trabalho, o conceito de desenvolvimento sustentável será delimitado dentro do escopo da economia ambiental, de abordagem neoclássica. De acordo com esta abordagem, os ativos ambientais são *commodities* que devem ser analisadas como outras quaisquer, sendo assim passíveis de quantificação, valoração e atribuição de direitos de uso e de propriedade. A abordagem ambiental neoclássica considera que os excessos que se observam, em várias circunstâncias, no uso e disposição de ativos ambientais, devem-se à subavaliação no preço destes, conforme observa Mebratu (1998). A superutilização e o conseqüente aumento do grau de entropia ambiental, isto é, da degradação do meio ambiente, são agravados na ausência de precificação de ativos ambientais, bem como de regulamentações quanto à sua disposição e propriedade.

No passado recente, algumas decisões que priorizaram exclusivamente o crescimento econômico imediato, relegando a um plano inferior as preocupações com a sua sustentabilidade intertemporal, revelaram-se posteriormente danosas, como os projetos de irrigação da ex-União Soviética que utilizavam as águas dos rios Amu Daria e Sir Daria, os quais desaguavam no Mar de Aral⁸, para plantações de algodão⁹. O Aral, que possuía uma área de cerca de 66.000km², era o quarto maior mar interior do mundo. Como os projetos foram mal avaliados, a vazão hídrica dos rios que abasteciam o Aral ficou comprometida. Conseqüentemente, o mar começou a diminuir. Cerca de 90% do volume de água que fluía para o Aral desapareceu, ficando o mesmo reduzido apenas a uma fração da antiga área ocupada. Grande parte do mar foi transformada em um deserto, aumentando a ocorrência de tempestades de areia. A parte que restou está com um elevado índice de salinidade, atualmente comparável à dos oceanos, inviabilizando o aparecimento dos outrora numerosos cardumes de peixes que habitavam o lago. A fauna que habitava o entorno do Aral foi grande-

⁸ Atualmente o Mar de Aral faz parte dos territórios do Casaquistão e do Usbequistão, ex-repúblicas soviéticas que se localizam na Ásia Central.

⁹ O projeto de maior envergadura realizou o desvio do Amu Daria para o canal de Karakumskiy, com cerca de 1,1 mil quilômetros de extensão, com o objetivo de fornecer água para as plantações algodoeiras do Usbequistão.

mente reduzida, bem como a flora¹⁰. A maior parte da população que residia na área, empregada como mão-de-obra na indústria pesqueira, cerca de 60.000 pessoas, ficou sem alternativas econômicas¹¹. A tragédia do Aral é, talvez, o mais emblemático, em nível mundial, dentre tantos exemplos dos elevados danos ao meio ambiente de modelos de desenvolvimento que não incorporam ativos ambientais de modo adequado¹².

Os modelos de crescimento econômico tradicionais falham em não reconhecer os ativos ambientais como elementos importantes para a tomada de decisão, gerando políticas intertemporalmente não sustentáveis pela ótica do equilíbrio dos ecossistemas. Outra lacuna nestes modelos é que eles não incorporam o fato de que as políticas econômicas são influenciadas tanto pela estrutura da economia como pelas preferências dos tomadores de decisão. Uma questão importante, que talvez explique a não inclusão de variáveis ambientais nos modelos tradicionais, é que tanto a economia como o meio ambiente são sistemas altamente complexos, dificultando o estabelecimento de relações entre ambos através da modelagem. No entanto, para conferir maior plausibilidade aos modelos, é imprescindível adequá-los às evidências empíricas. Como a observação põe em relevo as profundas conexões entre o binômio economia-meio ambiente, como no caso do Mar de Aral, surge a necessidade de incorporar a dimensão ambiental aos modelos de crescimento, para que os tomadores de decisão possam chegar a conclusões consistentes com os critérios da sustentabilidade. Essa necessidade mostra-se ainda mais premente em um mundo cada vez mais globalizado e onde se torna crescente a consciência ambiental das diferentes sociedades que o compõem.

O advento do processo de globalização, a partir do desmoronamento do sistema de Breton Woods, deu-se concomitantemente aos choques do petróleo e à emergência da consciência ambiental. Num mundo cada vez mais interdependente e globalizado, as ações e iniciativas tomadas por atores particulares desse processo, sejam

governos, empresas transnacionais ou organizações não-governamentais, bem como os efeitos dessas ações e iniciativas, não podem ser vistos como eventos isolados e restritos unicamente às suas esferas de atuação. Opções subótimas do ponto de vista econômico-ambiental podem ser prejudiciais a todo o globo, ainda que consideradas ótimas em termos de benefício econômico particular, principalmente, se feitas por nações economicamente mais importantes. É o que se prefigura na recusa recente do governo norte-americano em assinar o Protocolo de Kyoto, o qual procura estabelecer níveis ambientalmente sustentáveis de emissão de poluentes por parte das diversas nações do planeta. A justificativa do governo norte-americano para manter essa postura é que a redução do nível de poluição em seu país aos patamares e prazos preconizados pelo Protocolo afetaria negativamente o crescimento econômico dos EUA. Essa posição contrasta fortemente com os princípios adotados pelo modelo de desenvolvimento sustentável, que preconiza que os recursos naturais sejam explorados no presente de modo racional, com um enfoque no futuro, de modo que as próximas gerações possam receber como herança da atual um ecossistema econômica e ambientalmente viável.

A incorporação da agenda do meio ambiente à globalização, conforme Romeiro (1999), grosso modo, permite detectar pelo menos duas ordens de efeitos desta sobre o sistema econômico-ambiental global e local/regional. Esses efeitos são de ordem bidirecional. Poderíamos denominá-los de efeitos centrífugos – do local para o global – e de efeitos centrípetos – do global para o local. Na realidade, às vezes é difícil delimitar com precisão o sentido direcional desses efeitos, já que, em muitos casos, eles se retroalimentam. Os primeiros se referem ao transbordamento das conseqüências de práticas econômicas locais ou regionais para o exterior. Um tipo de efeito centrífugo, chamado na literatura de “*eco-dumping*”, é aquele gerado pela não-internalização, ou internalização apenas parcial, de custos sociais e ambientais por alguns países, como instrumento de busca por maior competitividade no comércio internacional. Isso pode conferir-lhes vantagens comparativas injustas em alguns setores¹³. É o caso de nações que utilizam mão-de-obra in-

¹⁰ Além disso, a aplicação não-criteriosa, nas plantações, de grande quantidade de adubos, pesticidas e desfolhantes químicos poluiu as águas dos rios.

¹¹ Além dos problemas econômicos, a população local passou a enfrentar vários problemas de ordem sanitária, em conseqüência da ingestão de alimentos e de água contaminados. Têm aumentado, nos anos recentes, entre os habitantes locais, o número de doenças relacionadas ao fígado e aos rins, bem como os casos de tifo, cólera e peste bubônica.

¹² Planeta Orgânico (2005) e do Almanaque... (2002).

¹³ O termo “*eco-dumping*” também é usado para designar a tentativa de determinados governos enfraquecerem suas legislações ambientais, com o objetivo de desencorajar determinadas indústrias poluentes a migrarem para locais que tenham leis ambientais mais “frouxas”, conforme Ulph e Vallengini (1997).

fantil em larga escala, principalmente na agricultura. Tais práticas ensejam, muitas vezes, medidas compensatórias, principalmente por países desenvolvidos, que usam sistematicamente a legislação *antidumping* permitida pelos acordos multilaterais de comércio para proteger seus produtos contra a competição predatória.

Já os efeitos centrípetos se caracterizam, por exemplo, no caso da ampliação da escala de produção de transnacionais, que, aproveitando as oportunidades oferecidas pela globalização podem estender sua esfera de atuação a praticamente todo o planeta. Com isso, essas empresas passam a dispor de estoques de recursos naturais e de mão-de-obra abundante e barata, em países em desenvolvimento, que não encontrariam em seus países de origem, geralmente desenvolvidos. O problema diz respeito, na grande maioria dos casos, à legislação ambiental e trabalhista dos países pobres, que é muito menos rígida e complacente com práticas econômicas deletérias ao meio socioambiental, comparativamente ao que acontece nos países desenvolvidos, criando o que se convencionou chamar de “portos de poluição”¹⁴. Assim, o deslocamento geográfico da escala de produção destas empresas para outros países permite que elas obtenham benefícios altamente vantajosos, em relação aos seus custos produtivos, em comparação ao que teriam em seus locais de origem, simplesmente pela transferência das externalidades negativas para terceiros. A disseminação global do princípio do poluidor-pagador e das técnicas de valoração de ativos ambientais evitaria que tais distorções agravassem a já precária situação de muitos países menos desenvolvidos.

Assim, diante do aumento da complexidade do sistema econômico mundial, com o estabelecimento crescente de interconexões cada vez mais intrincadas entre as

mais diversas regiões e atividades econômicas no mundo, o papel a ser desempenhado pela Economia do Meio Ambiente tornou-se crucial e indispensável.

3 – ESTOQUE DE CAPITAL NATURAL E CRESCIMENTO ECONÔMICO

Conforme exposto anteriormente, são intrínsecas as relações entre o estoque de capital natural, isto é, o conjunto de ativos ambientais, e o crescimento econômico. Procuramos demonstrar até aqui, de forma inequívoca, o quão importante deve ser o entendimento, principalmente para os formuladores das políticas públicas, de que o manejo intertemporalmente sustentável dos recursos naturais é condição imprescindível para o crescimento econômico equilibrado, isto é, aquele intertemporalmente ótimo. No entanto, o grau de ajustamento dos modelos de crescimento econômico aos critérios defendidos pelo desenvolvimento sustentável vai depender do grau de substitutibilidade entre o estoque de capital natural e o estoque de capital material.

No caso da hipótese de a “fraca sustentabilidade” prevalecer, tornando possível a substituição de capital natural por capital material, seria de esperar que os países ou regiões com grande estoque de capital natural, particularmente os de renda média e de renda baixa, pudessem crescer mais rapidamente que os países com menor estoque desse capital, considerando que uns e outros possuam semelhante nível de desenvolvimento. Se o estoque de capital natural é tão importante para o crescimento econômico, dever-se-ia supor que os países ou regiões com relativa escassez de capital físico, que tivessem grandes dotações de recursos naturais, reunissem melhores condições, comparativamente àqueles com menor dotação, para realizar a transição de economias atrasadas para economias desenvolvidas, segundo Barbier (2003). Admitindo a veracidade dessa suposição, os países ou regiões detentores de grandes dotações de capital natural deveriam empregá-los de modo a obter seu máximo rendimento e, posteriormente, canalizar os lucros obtidos com as atividades primárias no investimento em setores que agregassem maior conteúdo tecnológico, como o setor industrial.

Essa visão tradicional, de que o processo de desenvolvimento se aceleraria nos países que detivessem um grande estoque de capital natural, como seria de esperar

¹⁴ A questão relativa à realocação espacial da indústria tem sido objeto de freqüentes debates. O eixo central da discussão baseia-se na hipótese de que as indústrias intensivas em poluição, em decorrência da legislação ambiental mais severa dos países ricos, tendem a transferir suas plantas para países em desenvolvimento, onde as leis são mais tolerantes com a degradação ambiental. Num passado não distante, quando a consciência dos problemas causados pela poluição era menos aguda, a transferência das operações de indústrias altamente poluentes era intensamente estimulada por parte dos países em desenvolvimento, principalmente pelos formuladores de políticas públicas desses países, que consideravam poluição como sinônimo de desenvolvimento econômico. Foi assim que surgiu a expressão “portos de poluição” (*pollutions havens hypothesis*) aplicada aos países em desenvolvimento. No entanto, Ulph e Vallentini (1997) não confirmam a veracidade empírica da hipótese de realocação espacial da indústria.

no caso dos países da América Latina¹⁵, foi sustentada, no passado, pelo modelo representado pelos Estados Unidos da América do Norte. Em seu processo de transição rumo ao desenvolvimento, os EUA foram particularmente beneficiados pela existência de grandes estoques de capital natural em seu território, como terra fértil, carvão e petróleo, principalmente no período de 1879-1940, conforme Romer (1996). Entretanto, o caso de sucesso norte-americano foi único na história, em decorrência das condições absolutamente singulares verificadas naquele país e que contribuíram decisivamente para a sua transição rumo à modernidade. Entre essas condições favoráveis podem ser citadas:

- a) a grande extensão do mercado consumidor interno norte-americano, com grande demanda de energia e de produtos intensivos em capital natural. Esse mercado foi favorecido, ao longo da história, pelo grande contingente de imigrantes oriundos do exterior;
- b) as altas barreiras alfandegárias e os altos custos do transporte internacional, que desestimulavam as importações, e o baixo custo dos transportes domésticos nos EUA, que foram beneficiados com a existência de uma grande bacia hidrográfica navegável, além de possuírem um relevo pouco acidentado que permitiu a expansão de estradas e ferrovias em larga escala, as quais favoreceram o escoamento rápido e eficiente da crescente produção nacional. Esses fatores somados significavam que os EUA se constituíam em uma imensa área de livre comércio;
- c) a existência de grandes contingentes alfabetizados na população;
- d) o desenvolvimento de tecnologias eficientes e de relativo baixo custo para a extração e a transformação dos recursos naturais;

¹⁵ Segundo North (1990, p. 116) "a história econômica dos EUA tem sido caracterizada por um sistema político federal de contrapesos e salvaguardas, e por uma estrutura básica dos direitos de propriedade que têm encorajado os contratos de longo prazo, essenciais para a criação de mercados de capitais e para o crescimento econômico. Mesmo uma das mais custosas guerras civis de toda a história não conseguiu alterar a matriz institucional básica" e "a história econômica latino-americana, por outro lado, tem perpetuado as tradições centralizadoras e burocráticas oriundas de sua herança espanhola e portuguesa." (Tradução dos autores).

- e) o amplo acesso à propriedade da terra possibilitado pelo *Homestead Act*, legislação implementada em 1862, que concedia ao interessado um lote de 160 acres, com a exigência de que ele se comprometesse em se fixar na terra. O pagamento pela terra era simbólico e num prazo dilatado. O *Homestead Act* impulsionou decisivamente a formação do grande mercado consumidor norte-americano¹⁶.

Esses fatores, atuando sinergicamente, contribuíram para criar as condições propícias para que os Estados Unidos se beneficiassem do seu enorme estoque de recursos naturais. No entanto, após o período pós-guerra, os EUA passaram a substituir cada vez mais os recursos naturais domésticos por recursos naturais do exterior como insumos produtivos, devido à diminuição dos custos de transporte internacional, redução do protecionismo tarifário e a conseqüente expansão do comércio externo. Já os países em desenvolvimento passaram a exportar cada vez mais produtos manufaturados intensivos em mão-de-obra, o principal motor do seu crescimento econômico no pós-guerra. Países em desenvolvimento que tinham escasso estoque de recursos naturais, como Cingapura e Malta, tiveram um desempenho econômico significativamente superior àqueles com grande dotação desses recursos, como Filipinas e Jamaica, conforme WRIGHT (1990). Podemos dizer que idêntico raciocínio pode ser aplicado para o Japão, relativamente pobre em recursos naturais, e um país em desenvolvimento rico na dotação desses recursos, como o Brasil, com amplas camadas de sua população ainda vivendo na pobreza.

Pesquisas recentes têm demonstrado, como em Sachs e Warner (1997; 1999), que os países ricos em capital natural parecem sofrer do chamado "Mal Holandês"¹⁷.

¹⁶ Por outro lado, a Lei de Terras adotada no Brasil em 1850 dificultava o acesso à terra a quem não dispusesse de um grande poder aquisitivo, de acordo com Hoffman (1990).

¹⁷ Expressão utilizada para designar os ajustes estruturais aos quais uma economia em particular é submetida em decorrência da descoberta de grandes recursos naturais. O termo foi criado após as descobertas de grandes depósitos de gás pela Holanda na década de 1970. Com a abundância abrupta dessa *commodity* na Holanda, houve uma transferência maciça de fatores produtivos empregados na produção de bens comercializáveis, que detinham considerável participação na pauta exportadora daquele país, como bens de capital, para produtos não-comercializáveis, como construção civil. Apesar dos efeitos inicialmente positivos da descoberta, a Holanda, ao longo do tempo, começou a perder competitividade internacional com a sua taxa de câmbio valorizada, um dos efeitos da descoberta. Esse fato, somado ao ajuste da estrutura produtiva, que passou a se concentrar mais em bens não-comercializáveis, fez com que a Holanda passasse a acumular

Em outras palavras, tais países se beneficiariam, no curto prazo, de “booms” exportadores de *commodities* intensivas em capital natural, acelerando inicialmente a sua taxa de crescimento econômico. No entanto, no longo prazo, tais ganhos seriam dissipados e esses países tenderiam a apresentar baixas taxas de crescimento de sua renda. Esses estudos demonstram que os países relativamente ricos em capital natural não se têm beneficiado dessa vantagem comparativa, apresentando um padrão de crescimento de “explosão e quebra”. De acordo com Barbier (2003), isso poderia estar ocorrendo porque esses recursos naturais, entre eles a terra, não estariam sendo bem administrados de modo a terem seus lucros maximizados e reinvestidos em outros setores mais dinâmicos da economia. Matsuyama (2003) demonstrou que, no caso de economias exportadoras intensivas em terra, o efeito da liberalização comercial seria deslocar investimentos antes destinados ao setor industrial para o setor agrícola. Isto é, a abertura econômica faria com que a conexão entre alta produtividade agrícola e crescimento econômico fosse rompido. Desta forma, a tendência seria haver um aumento da participação relativa da agricultura em relação à indústria. Por outro lado, no caso de abertura comercial em economias com agricultura menos competitiva, o setor industrial atrairia mais mão-de-obra, crescendo mais rapidamente. Já em economias fechadas competitivas na agricultura, um aumento na produtividade agrícola transferiria mão-de-obra para o setor industrial, acelerando as suas taxas de crescimento econômico¹⁸.

Comparando as trajetórias de desenvolvimento representadas pelos casos do Japão e da Argentina, Matsuyama (2003) constata que a simples abertura da economia, juntamente com a existência de um grande esto-

déficits sucessivos em transações correntes, o que teve implicações posteriores negativas em termos de um novo ajuste, segundo Sachs e Larrain (2000). Matsen e Ragnar (2003) propõem um modelo de alocação intertemporalmente ótima do aumento da riqueza nacional, seja oriunda da descoberta de recursos naturais ou de ajuda externa, outra fonte do “Mal Holandês”. Aliás, os autores consideram que o padrão de “explosão e quebra” representado pelo “Mal Holandês” é uma resposta ótima a uma descoberta de recursos naturais ou ao recebimento de ajuda externa (poderíamos citar, além destas duas fontes do problema, aquela representada pela expansão dos gastos fiscais dos governos, que deslocariam investimentos do setor privado em bens comercializáveis para não-comercializáveis).

¹⁸ Segundo Matsuyama (2003), economias com grande dotação de terras aráveis e recursos naturais, como a Austrália e o Kuwait podem ter um baixo padrão de crescimento, mas isso não significa que tais países tenham um baixo padrão de vida. Pelo contrário, esses dois casos representam nações que oferecem um alto padrão de vida às suas respectivas populações.

que de capital natural, não implica necessariamente um desempenho econômico superior no longo prazo. Para esse autor, embora fosse uma economia relativamente aberta ao comércio exterior e detentora de vastas áreas férteis, como ainda é atualmente, a Argentina teve um desempenho econômico, ao longo da história, muito inferior ao do Japão, que possui a maior parte do seu território ocupado por montanhas, restando-lhe reduzidas áreas agrícolas.

As instituições dos países relativamente ricos em recursos naturais, para Sachs e Warner (1997), têm um papel proeminente no insatisfatório desempenho destes países com os “booms” exportadores de *commodities* primárias. A ausência ou a fraqueza de direitos de propriedade naqueles países tem como consequência o incentivo para a superexploração dos seus recursos naturais. Em períodos de valorização das *commodities* primárias em que detêm vantagens comparativas, verifica-se nesses países, por exemplo, a destruição de florestas tropicais para conversão em plantações ou pastagens. Por sua vez, esse fato implicaria redução do bem-estar social de suas populações no longo prazo, em decorrência da destruição parcial ou total de ecossistemas endêmicos, em muitos casos de modo irreversível. Para reduzir esses efeitos deletérios, a recomendação dos autores do estudo é que, levando em consideração as suas próprias especificidades culturais, os países com grandes dotações de capital natural invistam na elaboração e implementação de um arcabouço eficiente e eficaz de direitos de propriedade. Como nem sempre isso é possível, devido a uma série de fatores¹⁹, os autores propõem que aqueles países adotem uma “regra modificada de Hartwick”, que determina que, em caso de “booms” de exportações primárias, invistam-se os lucros originados destas exportações em setores mais dinâmicos e que agreguem maior valor adicionado.

A “regra de Hartwick” (HARTWICK, 1977) original é uma regra de poupança e investimento, que permite a manutenção, em níveis constantes, do consumo *per capita*, desde que os lucros obtidos com a utilização dos recursos naturais pela sociedade sejam investidos em capital

¹⁹ Isso poderia ocorrer, por exemplo, devido ao comportamento de *rent-seeking* baseado no curto prazo, em que grupos de interesse estariam dispostos a barrar a adoção daquelas medidas. Corrupção administrativa, ineficiência burocrática e políticas públicas inadequadas tenderiam a dificultar a tentativa de modernização institucional, com a adoção de direitos de propriedade.

material. Por essa regra, a substituição dos recursos naturais exauríveis por capital material é factível, desde que o incremento na produtividade do capital material compense a perda de produtividade do capital natural.

O modelo de Hartwick assume que a produção, no período t , demandará o estoque de capital $k(t)$, fluxos de minério de uma jazida não-renovável $y(t)$ e mão-de-obra, que, nesse modelo, é mantida constante, assumindo o valor unitário. Os insumos $k(t)$, $y(t)$, a commodity produzida $x(t)$ e o consumo $c(t)$ são definidos em termos *per capita*. A tecnologia, representada por $f(k(t), y(t), 1)$ apresenta retornos constantes de escala, sendo homogênea de grau um. Para $f(0)$, tem-se $x(t)=0$. Também se assume que

$$\frac{\partial f}{\partial k}, \frac{\partial f}{\partial y} > 0 \quad e \quad \frac{\partial^2 f}{\partial k^2}, \frac{\partial^2 f}{\partial y^2} < 0 \quad (2)$$

isto é, a produtividade marginal de cada fator de produção é positiva e cada um deles apresenta retornos decrescentes de escala. Por convenção, adota-se que

$$\frac{\partial f}{\partial k} \overset{\Delta}{=} f_k, \quad \frac{\partial f}{\partial y} \overset{\Delta}{=} f_y, \quad \frac{\partial^2 f}{\partial k^2} \overset{\Delta}{=} f_{kk}, \quad \frac{\partial^2 f}{\partial y^2} \overset{\Delta}{=} f_{yy} \quad e \quad \frac{\partial^2 f}{\partial k \partial y} \overset{\Delta}{=} f_{ky}.$$

Uma variável precedida por D indica a sua derivada em relação ao tempo, como por exemplo, $Dk = \frac{\Delta \partial k}{\partial t}$. A alocação

intertemporal do produto é repartida entre o consumo $c(t)$, investimento Dk e custos de extração $ay(t)$, onde o parâmetro “ a ” é relativo ao custo medido em unidades de produto $x(t)$ do recurso não-renovável. Em termos matemáticos, temos que

$$x(t) = c(t) + Dk + ay(t) \quad (3)$$

A função poupança ou investimento é

$$Dk = (f_y - a)y(t) \quad (4)$$

A taxa de retorno de uma unidade do capital deve ser igual à taxa de retorno de uma unidade obtida da jazida para que a extração do minério seja considerada ótima²⁰. No que se refere aos preços, isso implica que os lucros auferidos com a exploração da jazida estão sendo equalizados à taxa de juros ou taxa de retorno do capital.

²⁰ Hartwick considera que isso é verdadeiro desde que, na tecnologia adotada duas condições sejam satisfeitas: a) $f_y > 0$ quando $t \rightarrow \infty$ e b) os custos de extração sejam tais que $(f_y - a) > 0$ em t_0 .

No modelo de Hartwick, de uma única *commoditie*, tal condição é satisfeita pela taxa de variação em a produtividade marginal da jazida ser igual à produtividade marginal do capital, o que é conhecido na literatura como “Regra de Hottelling”, que traduz formalmente a condição ótima de extração de um recurso não-renovável. Em termos matemáticos, isso significa que

$$\frac{d \log(f_y - a)}{dt} = f_k \quad (5)$$

ou

$$f_{yy}Dy + f_{yk}Dk = f_k(f_y - a) \quad (5')$$

As equações acima representam a dinâmica da economia. Para determinar a trajetória de $k(t)$ e de $y(t)$, devem-se calcular os valores de $k(0)$ e de $y(0)$. O modelo assume que esses valores devem ser selecionados de tal forma que o estoque inicial S do minério, representado pela jazida, é suficiente para sustentar a economia em um período infinito de tempo. O fluxo de minério é representado pela taxa de variação intertemporal do estoque S , definido em termos *per capita*, isto é

$$\frac{dS}{dt} = -y(t) \quad (6)$$

A trajetória do produto é crescente ao longo do tempo. Da definição de função de produção, segue-se que

$$Dx = f_kDk + f_yDy \quad (7)$$

Considerando uma tecnologia de produção do tipo Cobb-Douglas, temos

$$x = k^\alpha y^\beta \quad (8)$$

com $\alpha + \beta = 1$, $f_k \overset{\Delta}{=} \alpha x / k$, $f_y \overset{\Delta}{=} \beta x / y$, $f_{yy} \overset{\Delta}{=} \beta x (\beta - 1) / y^2$ e $f_{yk} \overset{\Delta}{=} \alpha \beta x / yk$. Considerando a tecnologia Cobb-Douglas, (5') torna-se

$$f_yDy - xDy / y + f_kDk = (y / \beta) f_k(f_y - a) \quad (9)$$

Substituindo na relação acima pelo valor em (4), temos a seguinte expressão

$$\beta [f_yDy + f_k(f_y - a)y] = f_yDy + f_k(f_y - a)y \quad (10)$$

Considerando $0 < \beta < 1$, a equação acima pode ser satisfeita somente se a expressão à direita for igual a zero. Mas, conforme pode ser observado, a expressão à direita de (10) é a mesma à direita de (7). Dessa forma, x será constante no tempo. Contanto que $c(t) = (1 - \beta)x(t)$, o consumo *per capita* também será constante ao longo do tempo. Considerando a quantidade finita do estoque do recurso natural, $y \rightarrow 0 \Leftrightarrow t \rightarrow \infty$. Assim, fica estabelecida a “Regra de Hartwick”, para a equidade intergeracional de acordo com a definição de Solow (1974a, 1974b), isto é, consumo *per capita* do recurso natural não-renovável será constante ao longo do tempo, com a condição de que a sociedade invista os lucros da sua extração em capital reprodutível.

3.1 – Metodologia e Resultados

Ao buscarem evidências do “Mal Holandês” para a América Latina, Sachs e Warner (1999) empregaram uma amostra de 11 países, no período de 1960 a 1994. A pesquisa concluiu que, do conjunto de países pesquisados, apenas um, o Equador, beneficiou-se com a valorização de suas *commodities* primárias no mercado internacional. Os países restantes ou não tiveram nenhum benefício, ou os resultados foram ambíguos, ou tiveram queda da renda *per capita* em decorrência de “booms” exportadores. Seria uma constatação de que, no caso dos países latino-americanos analisados, os efeitos do “Mal Holandês” estariam frustrando os esforços de crescimento e desenvolvimento econômico da maioria deles.

Nesse caso, os países ou regiões com grande estoque de capital natural tenderiam a apresentar uma curva de crescimento da renda *per capita* positivamente relacionada com o emprego de recursos naturais no curto prazo e negativamente relacionada no longo prazo. Um meio apropriado de verificar essa hipótese seria, por exemplo, empregar uma relação econométrica cúbica, usando dados de painel, para relacionar a evolução da renda *per capita*, de um país ou região, relativamente ao emprego de capital natural, por meio de um indicador ou índice apropriado. Esse índice pode ser uma variável que expresse a expansão da área agrícola de um país ou região em um determinado período de tempo. Foi esse procedimento que Barbier (2003) empregou em seu estudo, em que procurou avaliar qual relação existiria entre a renda *per capita* de países com relativa abundância de recursos naturais (tropicais e de média ou baixa renda) e a variação de suas áreas agrícolas entre 1960 e 1994. Os resultados desse trabalho

apontam evidências empíricas embasando um padrão de crescimento econômico do tipo “explosão e quebra” nos países econômicos pesquisados.

Neste trabalho, se tentará testar a evidência do “Mal Holandês” para a região Nordeste, empregando os dados de seus municípios, relacionando o padrão de evolução da renda *per capita* e um índice de expansão da área agrícola desses municípios. A área agrícola foi escolhida como variável independente, por apresentar dupla vantagem: ser uma *proxy* adequada para o capital natural e por apresentar relativa facilidade de operacionalização e disponibilidade de dados.

Assim, o modelo econométrico a ser empregado para analisar a relação entre o crescimento econômico, representado pela renda *per capita*, e a área agrícola tem especificação cúbica e está baseado em Barbier (2003):

$$Y_{it} = \beta_0 + \beta_1 x_{it} + \beta_2 x_{it}^2 + \beta_3 x_{it}^3 \quad (11)$$

Onde Y_{it} representa a renda *per capita* do município i no período $t=1,2,3\dots n$ e x_{it} representa o índice de expansão agrícola. No caso linear, teremos $\beta_1 > 0$ e $\beta_2 = \beta_3 = 0$. No caso de a especificação ser quadrática, teremos $\beta_1 > 0$, $\beta_2 < 0$ e $\beta_3 = 0$, com a relação assumindo a forma de “U” invertido. Se $\beta_0 > 0$, $\beta_1 < 0$, $\beta_2 > 0$, $\beta_3 < 0$ e $|\beta_1| > \beta_2$, teremos uma especificação cúbica, em forma de “S” deitado invertido. Neste caso, a implicação é que os municípios que tiverem uma área agrícola crescente, no longo prazo, apresentarão níveis de renda *per capita* mais baixos que aqueles onde a área for decrescente. Se $\beta_1 > 0$, $\beta_2 < 0$ e $\beta_3 > 0$, teremos uma especificação cúbica em forma de “N”. Se isso acontecer, dar-se-á o contrário do caso precedente.

O indicador x_{it} pode ser calculado dividindo-se a área agrícola atual e aquela referente a um período-base, no caso em questão, o total de terras empregadas pelo município i no ano de 1970. Foram usados os dados do Censo Agrícola do IBGE de 1970, 1975, 1980, 1985, 1995/1996. No que se refere aos dados relativos à área agrícola e à renda *per capita* dos municípios, recorreremos ao banco de dados do Ipea (2007).

A especificação cúbica foi estimada empregando-se dois modelos distintos, que utilizam diferentes critérios para o cálculo do índice de expansão agrícola, que serão analisados separadamente adiante:

a) Modelo A: nesse modelo, foi utilizada, para o cálculo do índice de expansão agrícola, a superfície agrícola total dos municípios em questão em hectares, que compreende a totalidade das terras abrangidas pelos estabelecimentos agrícolas, conforme os critérios definidos pelo IBGE. Essa definição abrange lavouras permanentes, lavouras temporárias, terras em descanso, pastagens naturais, pastagens plantadas, matas naturais, matas plantadas, terras produtivas não-utilizadas e terras inaproveitáveis²¹

b) Modelo B: o critério empregado, neste modelo, foi o da lavoura agrícola utilizada, em hectares, que compreende a soma das áreas permanente e temporária abrangidas pelos estabelecimentos agrícolas.

A Tabela 1 reúne os resultados dos dois modelos para o painel com efeitos fixos e efeitos aleatórios para os municípios do NE.

Os resultados para os municípios do NE indicam que tanto as estatísticas t associadas aos regressores, quanto os testes F e de Wald, usados para testar a significância conjunta dos regressores, são todos significativos, para os modelos A e B. Os sinais para os coeficientes dos regressores com $\beta_1 > 0$, $\beta_2 < 0$ e $\beta_3 > 0$ traduzem uma especificação cúbica em forma de "N", como será visto em seguida nos gráficos correspondentes aos resultados estimados do modelo. O teste de Hausman indica que a hipótese nula H_0 , de que a diferença nos coeficientes estimados para o modelo B de efeitos fixos e o modelo B de efeitos aleatórios não é sistemática, é significativa apenas no nível de 10%, o que sugere que

TABELA 1 – ANÁLISE DOS RESULTADOS: RELAÇÃO ENTRE RENDA PER CAPITA DOS MUNICÍPIOS DO NE E ÍNDICE DE EXPANSÃO AGRÍCOLA

Variáveis explicativas ^a	Modelo A (efeitos fixos)	Modelo A (efeitos aleatórios)	Modelo B (efeitos fixos)	Modelo B (efeitos aleatórios)
Constante	0,9290(13,85)*	0,9956 (11,86)*	0,7851(15,18)*	0,8244 (10,98)*
x_{it} - índice de expansão agrícola	0,2619(4,42)*	0,2014(3,69)*	0,3482(8,84)*	0,3166(8,46)*
x_{it}^2	-0,0106(-3,17)*	-0,0084(2,62)*	-0,0108(-5,78)*	-0,0099(-5,49)*
x_{it}^3	0,0001(2,56)*	0,00008(2,10)**	0,00009(5,09)*	0,00009(4,87)*
Nº de observações	6.485	6.485	6.485	6.485
Teste F(fe)	7,08*	-	36,90*	-
Teste Hausman	7,34***	7,34***	7,60***	7,60***
Test Wald	-	14,83*	-	103,51*
Teste de Breusch-Pagan	-	4586,19*	-	4661,52*
R ² (whitin)	0.0041	0.0041	0.0209	0.0209

Fonte: Elaboração dos autores.

Nota: a – as estatísticas t estão indicadas entre parênteses

* - indica nível de significância a 1%

** - indica nível de significância a 5%

*** - indica nível de significância a 10%

²¹ As definições do IBGE para essas distintas categorias são as seguintes:

- a) Lavouras permanentes: compreendem a área plantada ou em preparo para o plantio de culturas de longa duração que, após a colheita, não necessitassem de novo plantio, produzindo por vários anos sucessivos. Foram incluídas nesta categoria as áreas ocupadas por viveiros de mudas de culturas permanentes;
- b) Lavouras temporárias: abrangem as áreas plantadas ou em preparo para o plantio de culturas de curta duração (por via de regra, menor que um ano) e que necessitassem, geralmente, de novo plantio após cada colheita. Incluíram-se também nesta categoria as áreas das plantas forrageiras destinadas ao corte;
- c) Terras em descanso: terras habitualmente utilizadas para o plantio de lavouras temporárias que, na data de encerramento do censo, se encontravam em descanso, por prazo não superior a 4 anos em relação ao último ano de sua utilização;
- d) Pastagens naturais: constituídas pelas áreas destinadas ao pastoreio do gado, sem terem sido formadas mediante plantio, ainda que tenham recebido algum trato;

e) Pastagens plantadas: abrangem as áreas destinadas ao pastoreio e formadas mediante plantio.

f) Matas naturais: formadas pelas áreas de matas e florestas naturais utilizadas para extração de produtos ou conservadas como reservas florestais;

g) Matas plantadas: compreendem as áreas plantadas ou em preparo para o plantio de essências florestais (acácia-negra, eucalipto, pinheiro etc.), incluindo as áreas ocupadas com viveiros de mudas de essências florestais;

h) Terras produtivas não utilizadas: constituídas pelas áreas que se prestavam à formação de culturas, pastos ou matas e não estivessem sendo usadas para tais finalidades. Foram incluídas as terras não utilizadas por período superior a 4 anos;

i) Terras inaproveitáveis: formadas por áreas imprestáveis para formação de culturas, pastos e matas, tais como: areais, pântanos, encostas íngremes, pedreiras etc., e as formadas pelas áreas ocupadas com estradas, caminhos, construções, canais de irrigação, açudes etc.

se deveria optar pelos efeitos aleatórios. O resultado do teste de Breusch-Pagan, representado na Tabela 1, de que $\text{Var}(v_j)=0$, indica que essa hipótese é rejeitada. Portanto, considerando todos esses resultados, podemos concluir que os dois critérios utilizados para o cálculo do índice de expansão agrícola, quais sejam, a área agrícola total e a área agrícola utilizada, permitem inferir que o padrão de “explosão e quebra”, no caso estudado, não se aplica ao processo de crescimento econômico associado à expansão da lavoura agrícola dos municípios nordestinos brasileiros no período analisado, de 1970 a 1996. Isso significa que, no longo prazo, a expansão agrícola, nos municípios nordestinos onde isso ocorreu, esteve relacionada positivamente com o aumento da sua renda *per capita*.

Os gráficos que representam a relação entre a renda *per capita* estimada e a evolução do índice de expansão agrícola dos municípios da região Nordeste, para os dois modelos, estão representados a seguir.

4 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho procurou avaliar a plausibilidade do padrão de “quebra e explosão” associado ao “Mal Holandês”, por meio da aplicação de dados de painel, esti-

mando um modelo econométrico que associa o comportamento da renda *per capita* dos municípios do Nordeste, no período entre 1970-1996, com um índice de expansão agrícola. O modelo empregado revelou-se significativo e bem especificado, tanto com o conceito de área agrícola total, quanto com o de área agrícola utilizada. De acordo com os resultados deste trabalho, foram constatadas evidências empíricas de que, em alguma medida, a ampliação do uso de capital natural, representado no modelo empregado pela área agrícola, está atrelada a um comportamento de rendimentos crescentes em relação à evolução da renda *per capita* das unidades geográficas analisadas. Portanto, de acordo com o que foi exposto, no caso da agricultura nordestina, não foram encontradas evidências da existência do “Mal Holandês” no período analisado.

Salienta-se que esta contribuição possui várias limitações que se faz questão de destacar. Uma delas é o fato de não se terem dividido os municípios em subgrupos de renda *per capita* ou de sub-regiões geográficas, como micro ou macrorregiões. Isso poderia ter sido feito para avaliar como se comporta, ao longo do tempo, a evolução da renda *per capita* relativamente ao índice de expansão agrícola, quando são considerados esses diferentes critérios de análise.

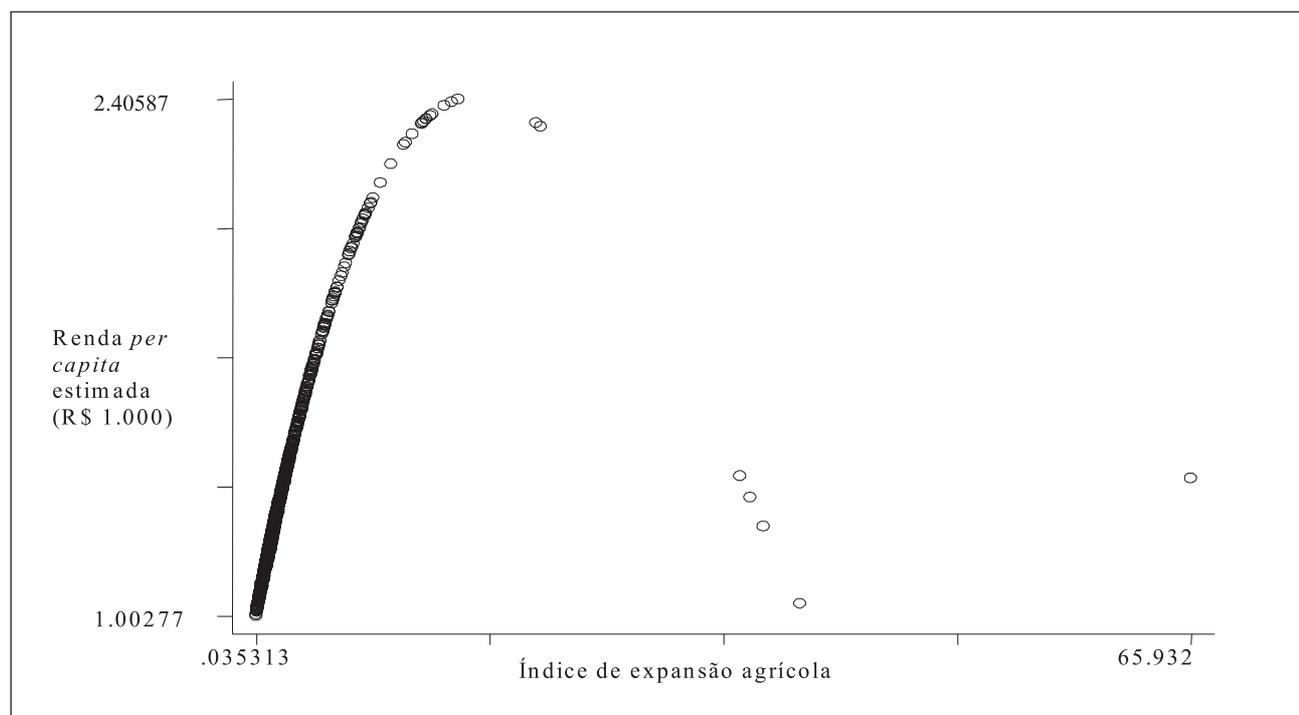


GRÁFICO 1 – TENDÊNCIA PROJETADA PARA A RENDA *PER CAPITA* DOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO NORDESTE EM FUNÇÃO DA EXPANSÃO DA SUPERFÍCIE AGRÍCOLA TOTAL

Fonte: Elaboração dos autores.

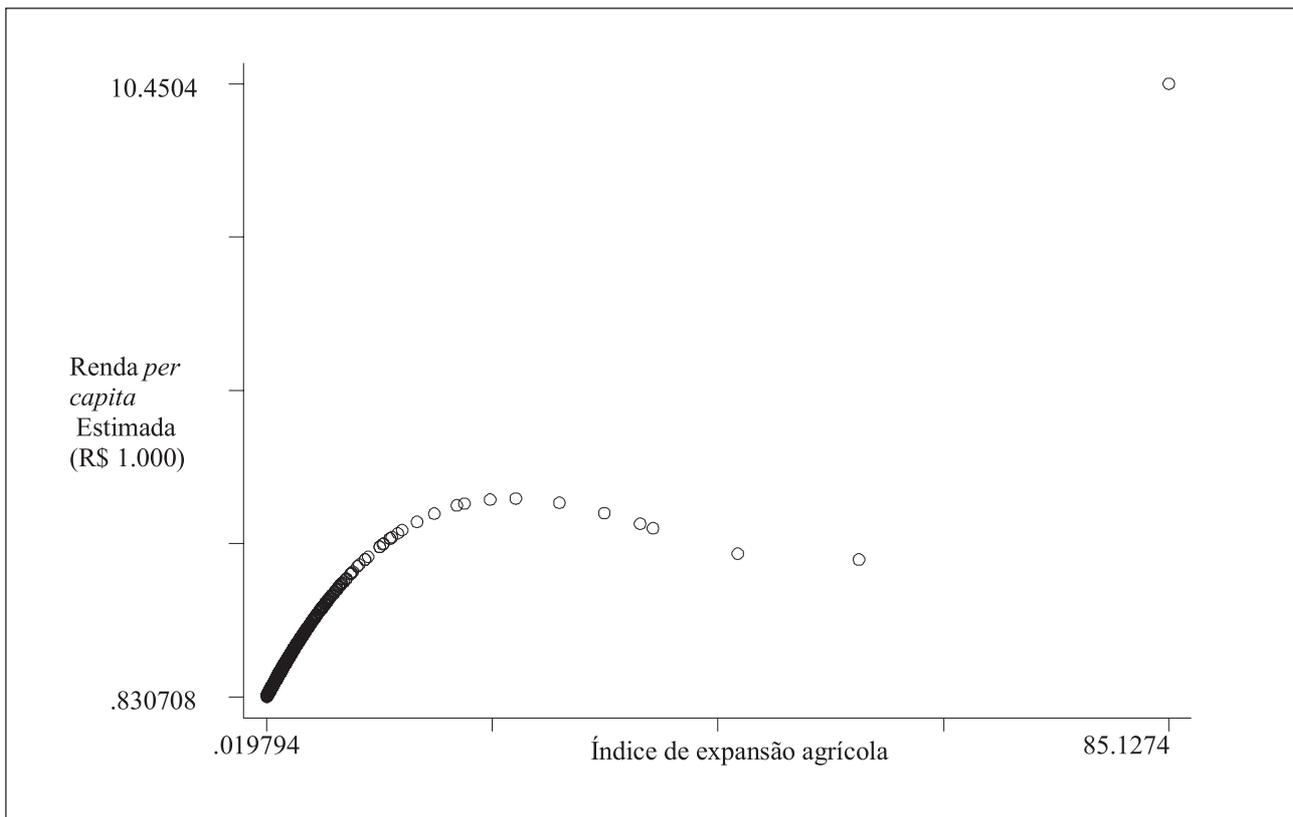


GRÁFICO 2 – TENDÊNCIA PROJETADA PARA A RENDA *PER CAPITA* DOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO NORDESTE EM FUNÇÃO DA EXPANSÃO DA SUPERFÍCIE AGRÍCOLA UTILIZADA

Fonte: Elaboração dos autores.

Uma outra limitação que deve ser mencionada nesta análise empírica é o fato de não se terem empregado outras variáveis de controle para avaliar seu impacto sobre a variável endógena. Variáveis como o Índice de Gini de concentração de terras, participação de produtos primários nas exportações totais, preços internos e de exportação de produtos agrícolas, índices de qualidade institucional, dentre outras, relativamente às unidades geográficas analisadas, poderiam ser usadas para avaliar empiricamente a teoria do “Mal Holandês” para o Nordeste relativamente ao comportamento intertemporal da renda *per capita*. Todas essas possibilidades de investigação ficam, assim, condicionadas a pesquisas futuras.

Abstract

This paper shows some relationships among economy, environment and natural resources. The concept of sustainable development is discussed, as well as its evolution along the time and the two competing approaches on this question. The paper also evaluates the connection between natural capital and economic growth, as well as

testing the validity of the “Dutch Disease” for the Brazilian Northeast. With this purpose, it esteems an econometric relationship between agricultural area, employed as proxy for natural capital, and the *per capita* income growth of the northeastern region, using the data of its municipalities, in the period of 1970 to 1996, employing one cubical relation with panel data. Contrarily to the foreseen “Dutch Disease”, was not evidenced an “explosion and breaking” pattern of the process of economic growth associated to the expansion of the utilized agricultural area and total agricultural area of the Brazilian Northeast. It finds evidences that, in some measured the expansion of the agricultural Northeastern border, in the analyzed period, contributed to the growth of the per capita income of the analyzed geographical units.

Key words:

Environment; Sustainable development; Natural capital.

REFERÊNCIAS

ALMANAQUE ABRIL MUNDO 2002. São Paulo: Abril, 2002.

BARBIER, E. B. The role of natural resources in economic development. **Australian Economic Papers**, Adelaide, Austrália, v. 42, n. 2, p. 253-272, set. 2003.

BOVENBERG, A. L.; SMULDERS, S. Environmental quality and pollution-augmenting technological change in a two-sector endogenous growth model. **Journal of Public Economics**, Amsterdã, Holanda, v. 57, p. 369-391, 1995.

DELGADO, G. *et al.* (Orgs.). **Agricultura e políticas públicas**. Brasília: IPEA, 1990. (Série IPEA, 127).

DASGUPTA, P.; HEAL, G. M. The optimal depletion of exhaustible resources. **The Review of Economic Studies, Symposium on the Economic Exhaustible Resources**, Oxford, UK, n. 124, p. 3-28, 1974.

DRAZEN, A. **Political economy in macroeconomics**. Princeton, New Jersey: Princeton University, 2000.

FRIEDL, B.; GETZNER, M. Determinants of CO₂ emissions in a small open economy. **Ecological Economics**, Amsterdã, v. 45, p. 133-148, 2003.

HACKETT, S. C. **Environmental and natural resources economics: theory, policy and the sustainable society**. New York: M. E. Sharpe, 1998.

HARTWICK, J. M. Intergenerational equity and the investing of rents from exhaustible resources. **American Economic Review**, v. 67, n. 5, p. 972-974, 1977.

HOFFMAN. **Agricultura e políticas públicas**. Brasília: IPEA, 1990. 564 p.

IBGE. **Censo agropecuário de 1970**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 15 jan. 2007a.

_____. **Censo agropecuário de 1975**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 15 jan. 2007b.

_____. **Censo agropecuário de 1980**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 15 jan. 2007c.

_____. **Censo agropecuário de 1985**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 15 jan. 2007e.

_____. **Censo agropecuário de 1995/1996**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 15 jan. 2007f.

IPEA. **IPEADATA: contas nacionais**. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 15 jan. 2007.

MATSEN, E.; RAGNAR, T. Optimal dutch disease. **Working Paper Series**, Oslo, Noruega: Department of Economics, Norwegian University of Science and Technology, n. 1/2003, 2003.

MATSUYAMA, K. Agricultural productivity, comparative advantage and economic growth. **Discussion Paper**, Seattle, USA: Department of Economics, Northwestern University, n. 934, 2003.

MEADOWS, D. H. **Limites do crescimento: um relatório para o Projeto do Clube de Roma sobre o dilema da humanidade**. 2. ed. São Paulo: Perspectiva, 1978.

MEADOWS, D. L. *et al.* **Limites do crescimento: um relatório para o Projeto do Clube de Roma sobre o dilema da humanidade**. São Paulo: Perspectiva, 1972.

MEBRATU, D. Sustainability and sustainable development: historical and conceptual review. **Environmental Impact Assessment Review**, Göttingen, Switzerland, v. 18, p. 493-520, 1998.

MOTTA, R. S. da. **Indicadores ambientais no Brasil: aspectos ecológicos, de eficiência e distributivos**. Rio de Janeiro: IPEA, 1996. (Texto para discussão, 403).

NORTH, D. C. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge: Cambridge University, 1990.

OSER, J.; BLANCHFIELD, W. C. **História do pensamento econômico**. São Paulo: Atlas, 1983.

PEARCE, D. W.; ATKINSON, G. D. Capital theory and the measurement of sustainable development: an indicator of "weak" sustainability". **Ecological Economics**, v. 8, p. 103-108, 1993.

PLANETA ORGÂNICO. **O mal uso da água**: o mar de Aral. Disponível em: <www.planetaorganico.com/aguamal.htm>. Acesso em: 15 jun. 2005.

REIS, A. B.; CUNHA-E-SÁ, M. A. **Pollution, endogenous growth and the adoption of green technologies**. Lisboa: Universidade Nova de Lisboa/Faculdade de Economia, 2003.

RICARDO, D. **Princípios de economia política e tributação**. São Paulo: Nova Cultural, 1996. 320 p.

ROMEIRO, A. R. **Globalização e meio ambiente**. Campinas: IE/UNICAMP, 1999. (Texto para discussão, 91).

ROMER. Why, indeed, in America? theory, history, and the origins of modern economic growth. **American Economic Review**, v. 86, n. 2, p. 202-206, 1996.

SACHS, J. D.; LARRAIN, F. B. **Macroeconomia em uma economia global**. São Paulo: Makron Books, 2000.

SACHS, J. D.; WARNER, A. M. Fundamental sources of long-run growth. **American Economic Review**, Wisconsin, USA, v. 87, n. 2, p. 184-188, 1997.

_____; _____. The big-push, natural resource booms and growth. **Journal of Development Economics**, Amsterdã, Holanda, v. 59, p. 43-76, 1999.

SOLOW, R. Intergenerational equity and exhaustible resources. **Review of Studies Economics**, v. 41, p. 29-45, 1974a.

_____. The Economics of resources or the resources of economics. **American Economic Review**, v. 64, n. 2, p. 1-14, 1974b.

STIGLITZ, J. E. Growth with exhaustible natural resources: efficient and optimal growth. **Review of Economic Studies**, Oxford, UK: Symposium, p. 123-137, 1974a.

_____. Growth with exhaustible resources: the competitive economy. **Review of Economic Studies**, Oxford, UK: Symposium, p. 139-152, 1974b.

_____. Monopoly and the rate of extraction of exhaustible resources. **American Economic Review**, Wisconsin, USA, v. 66, n. 4, p. 655-661, 1976.

TAHVONEN, O.; SALO, S. Economic growth and transitions between renewable and nonrenewable energy resources. **European Economic Review**, Amsterdã, Holanda, v. 45, p. 1379-1398, 2001.

TURGOT, A. **Turgot (1727-1781)**. Paris: Librairie Dalloz, 1947. 429 p.

ULPH, A.; VALENTINI, L. Plant location and strategic environmental policy with intersectorial linkages. **Resource and Energy Economics**, Amsterdã, Holanda, v. 19, n. 4, p. 363-383, 1997.

WCED. **Nosso futuro comum**. Genebra: Relatório Brutland, 1987.

WORLD conservation strategy in action. **IUCN Bulletin Supplement**, dec. 1983. Disponível em: <http://www.iucn.org/publications/worldconservation/2007_01/magazine.htm>. Acesso em: 15 jun. 2006.

WRIGHT, G. The origins of American industrial success. **American Economic Review**, v. 80, n. 4, set. 1990.

Recebido para publicação em 18.10.2004.

Descentralização ou Regionalização? Uma Avaliação de *Performance* do Setor de Saneamento

Ricardo Coelho de Faria

- Doutor em Economia pela Universidade de Brasília (UnB)
- Professor da Graduação em Economia da Universidade Católica de Brasília (UCB)

Tito Belchior S. Moreira

- Doutor em Economia pela Universidade de Brasília (UnB)
- Professor da Graduação e Pós-Graduação em Economia da UCB
- Pesquisador do CNPq

Josiane Ferreira Nunes

- Graduada em Economia pela Universidade Católica de Brasília (UCB)

Lucijane Monteiro de Abreu

- Doutora em *Sciences Chimiques – Université de Rennes I* (URI), França.
- Professora da Pós-Graduação de Planejamento e Gestão Ambiental da UCB

Resumo

Este artigo compara a *performance* de companhias de saneamento brasileiras nos níveis regional, microrregional e local nos anos de 1998, 1999 e 2001, mediante a utilização de quatro indicadores: produtividade do capital, produtividade do trabalho, *performance* financeira e de qualidade. Os resultados demonstram que, em média, as empresas regionais apresentam melhor desempenho em termos de produtividade de capital e de trabalho para os sistemas de água e esgoto. As empresas microrregionais apresentam melhores indicadores financeiros, embora no sistema de água essa diferença não seja significativa. As empresas locais, por sua vez, apresentaram os melhores indicadores de atendimento.

Palavras-chave:

Descentralização; Saneamento; Indicadores.

1 – INTRODUÇÃO

O setor de saneamento básico brasileiro vivencia grandes déficits de atendimento, sendo necessários significativos investimentos na área. Os níveis de eficiência e produtividade são ainda baixos, como pode ser observado pelos indicadores operacionais e gerenciais insatisfatórios e pela precariedade no atendimento à população. As informações apresentadas nas Tabelas 1 a 6 corroboram esse diagnóstico. O setor encontra-se reprimido pela insuficiente capacidade de investimento, tanto para melhoria quanto para ampliação dos serviços, bem como pelo endividamento dos prestadores públicos de serviços.

Modernizar o setor de saneamento significa compartilhar responsabilidades gerenciais e financeiras entre os níveis de governo (federal, estadual e municipal) e entre estes e o setor privado. A falta de avanços nos esforços de modernização e da consolidação de um marco legal específico para o setor tem impedido um salto quantitativo e qualitativo. No que se refere aos serviços de abastecimento de água, há um elevado nível de perdas nas redes de distribuição, chegando a números alarmantes de 40-50% em muitas localidades do Brasil. Nos serviços de esgoto, as deficiências são ainda mais graves na provisão de serviços de esgotamento sanitário e tratamento de esgotos.

Um pouco antes do Plano Nacional de Saneamento (Planasa), a partir do final da década de 1960, decidiu-se que as operadoras públicas deveriam possuir uma abrangência regional. Foram criadas, então, as grandes Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESBs). Nesse modelo, todos os municípios eram incentivados a conceder seus direitos de prestar os serviços às companhias estaduais. No entanto, muitos municípios não aderiram ao programa e optaram por prestar os serviços diretamente, criando os chamados Serviços Autônomos de Água e Esgoto. (ALIANÇA PESQUISA E DESENVOLVIMENTO, 1995).

Então, há mais de três décadas, os serviços de saneamento no Brasil vêm sendo prestados tanto por empresas públicas de abrangência regional (as CESBs) quanto por instituições públicas municipais (Autarquias municipais, Departamentos de Água e Esgoto, empresas municipais etc.). De forma menos expressiva, alguns municípios fizeram uma escolha intermediária, concedendo os serviços a uma operadora de abrangência microrregional.

Diante dessa experiência, uma importante questão tem sido debatida entre os especialistas do setor. Qual é o melhor caminho: a regionalização dos serviços ou a descentralização? O Brasil ainda apresenta um quadro indesejável no setor de saneamento: déficit de atendimento, prestação inadequada dos serviços, ausência de capacidade de investimento, dificuldades de financiamento, bem como elevadas perdas físicas e comerciais. Ante o exposto, a necessidade de mudança e o equacionamento da questão se tornam imprescindíveis. (MOREIRA, 1998).

Não há como negar que as deficiências de recursos na prestação de serviços básicos representam constrangimentos críticos para o desenvolvimento do país. Segundo Piccinini (1996), a política nacional para o setor tem sido debatida no sentido de definir dois caminhos a serem tomados: a privatização (retirar do Estado a responsabilidade por operar diretamente o sistema) e a descentralização (devolução dos serviços às autoridades locais para melhorar o acesso e a qualidade dos serviços básicos). Muitas vezes, tais questões são discutidas simultaneamente, a exemplo dos estudos de Piccinini (1996); Moreira (1998); Arretche e Rodriguez (1998); Spiller e Savedoff (1999); Sanches (2000); Faria e Faria (2004) e Faria, Nogueira e Muller (2005). No entanto, o presente artigo foca apenas as possibilidades de melhoria dos serviços pela via de descentralização.

Segundo Arretche e Rodriguez (1998), a capacidade administrativa dos municípios brasileiros, a maior eficiência decorrente da proximidade de prestadores e usuários, os problemas de gestão diagnosticados no modelo centralizado e as novas regras constitucionais justificam a adoção do princípio de descentralização como norma fundamental de atuação do governo federal.

No entanto, as novas regras constitucionais não têm apresentado um incentivo no sentido da descentralização, muito embora não signifique que a municipalização dos serviços de saneamento esteja ausente nas intenções de reformas. Segundo Arretche e Rodrigues (1998), existe um expressivo movimento de pressão pela privatização das companhias públicas de saneamento, pela municipalização e pela desregulamentação das operações e das tarifas.

A descentralização dos serviços de saneamento básico, entendida como municipalização, implica a transferência das funções de gestão do sistema de água e de

esgoto das companhias estaduais para os municípios. Os obstáculos a essa estratégia decorrem dos elevados custos financeiros aos cofres municipais, dada à ausência de qualquer programa federal de incentivos, o que acarreta uma reação das companhias estaduais de saneamento contra o rompimento dos contratos de concessão dos serviços. Até o momento, foram poucas as tentativas de rompimento dos contratos por parte das administrações municipais, já que as companhias estaduais têm reagido buscando preservar seus mercados seja pela via jurídica, seja pela melhoria dos serviços prestados. Noutras palavras: a municipalização dos serviços não é desejada pelas companhias estaduais. (ARRETCHE; RODRIGUES, 1998).

O principal desafio para os municípios consiste em viabilizar a implantação de sistemas de esgotamento sanitário e tratamento de esgotos e assegurar o pleno abastecimento de água às suas populações. Eventualmente, verifica-se a necessidade de ampliação da produção de água, o que deve estar associado à adoção de medidas que propiciem a redução de perdas, inclusive para uma efetiva avaliação da real necessidade de investimentos para ampliação física do sistema existente. (MOREIRA, 1998).

Para que a municipalização dos serviços de saneamento seja viabilizada, é preciso a iniciativa do governo federal, que, por meio de um plano ou de um programa, possa criar um conjunto de incentivos financeiros e administrativos para a retomada dos serviços por parte das administrações municipais. Entretanto, na falta de um programa estadual ou federal de municipalização dos serviços de saneamento, essa iniciativa somente deveria partir dos municípios interessados, os quais poderiam romper os contratos de concessão com as companhias estaduais. (ARRETCHE; RODRIGUES, 1998).

Em suma, a opção por descentralizar os serviços de saneamento está limitada a pelo menos três fatores. (ARRETCHE; RODRIGUES, 1998). O primeiro é de ordem legal, ou seja, a necessidade de rompimento de contratos com as empresas estaduais. O segundo é de ordem estrutural, isto é, a falta de potencialidade viável em municípios que apresentam pequenas escalas de produção. Uma terceira limitação é de ordem política, uma vez que existe uma forte e organizada resistência de diversos atores sociais agrupados no chamado “setor” saneamento.

A opção pela descentralização dos serviços de saneamento, porém, não deve ser descartada *a priori*, haja

vista o bom desempenho de alguns Serviços Autônomos de Água e Esgoto criados ainda na era do Planasa, cuja administração é de esfera municipal. Na verdade, o fato é que poucos trabalhos têm avaliado a questão com maior profundidade e por um viés mais científico de modo a subsidiar a discussão política.

Este trabalho tem como objetivo comparar a *performance* de companhias de saneamento brasileiras nos níveis regional, microrregional e local nos anos de 1998, 1999 e 2001, mediante a utilização de quatro indicadores: produtividade do capital, produtividade do trabalho, *performance* financeira e de qualidade.

2 – MATERIAL E MÉTODOS

Com base nos dados fornecidos pelo Diagnóstico de Água e Esgoto do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), comparou-se a *performance* das concessionárias regionais, microrregionais e locais. Seguindo a abordagem de Faria; Faria e Moreira (2005), criou-se um conjunto de quatro categorias de indicadores sob bases municipais: i) indicadores de produtividade do trabalho, ii) indicadores de produtividade do capital, iii) indicadores financeiros e iv) indicadores de atendimento. As variáveis utilizadas na construção de tais indicadores encontram-se nas Tabelas 7 e 8, em Anexo.

A construção dos indicadores propostos foi feita com base na metodologia desenvolvida por Moreira (2003) e Moreira et al. (2004). Em essência, os indicadores agregados são obtidos a partir da média ponderada com pesos determinados endogenamente. Essa análise define um indicador agregado, I , do seguinte modo:

$$I = \sum_{i=1}^p \gamma_i \psi_i Z_i \quad (1)$$

onde γ_i é o sinal estabelecido *a priori* para Z_i , ψ_i é o peso relativo da variável i , Z_i é a variável i padronizada, especificada nas Tabelas 7 e 8, sendo $i=1, 2, \dots, j, \dots, p$, o número de variáveis que compõem cada um dos indicadores¹. O peso relativo de cada variável é dado por:

$$\psi_i = \frac{R_i^2}{\sum_{i=1}^p R_i^2} \quad (2)$$

¹ O indicador foi construído de tal forma que, quanto maior seu valor, melhor a *performance* da empresa de saneamento.

onde um dado R_j^2 , coeficiente de determinação da regressão, é obtido pela regressão de Z_j contra as demais variáveis de sua categoria Z_i , tal que $i \neq j$.

Assim, para cada categoria (produtividade do trabalho, do capital, indicadores financeiros e de atendimento) é construído um indicador, o que permite uma análise dessas características em particular. Além disso, um indicador geral é obtido a partir desses indicadores:

$$I_G = \omega_1 I_1 + \omega_2 I_2 + \omega_3 I_3 + \omega_4 I_4 \quad (3)$$

onde I_1, I_2, I_3 e I_4 são os indicadores de produtividade do trabalho, produtividade do capital, de *performance* financeira e de atendimento, respectivamente. Os pesos são dados por " ω ", e são obtidos de forma similar à equação (2).

Para comparar as médias observadas desses indicadores, foram aplicados os testes *t* e de Mann-Whitney, sendo que em todos os casos o teste de normalidade de Kolmogorov-Smirnov é utilizado como complemento na avaliação.

3 – RESULTADOS E DISCUSSÃO

A Tabela 1 mostra a distribuição dos serviços regionais, microrregionais e locais, de acordo com os Diagnósticos dos Serviços de Água e Esgoto dos anos de 1995 a 2002, realizados pelo SNIS. Os prestadores de abrangência regional são constituídos pelas CESBs e fornecem serviços para diversos municípios no âmbito de seu Estado. Os prestadores de abrangência microrre-

gional são aqueles que prestam serviços para um pequeno conjunto de municípios e os serviços de âmbito local são aqueles que atendem a um único município. Os dados mostram que as CESBs são ainda as principais prestadoras de serviços no Brasil.

Da amostragem realizada pelo SNIS, não foi possível avaliar todas as prestadoras de serviços, já que as variáveis requeridas pelo presente estudo não foram informadas em sua totalidade por algumas empresas. Outro ponto indesejável é que as empresas de abrangência microrregional também não foram consideradas. Quando se excluem aquelas com observações incompletas, resta um número muito pequeno para ser tratado mediante a metodologia aqui adotada. Diante dessas limitações, apenas uma parcela da amostra do SNIS foi utilizada e se refere aos anos de 1998, 1999 e 2001, conforme pode ser verificado na Tabela 1.

A Tabela 2 mostra a análise estatística do indicador produtividade do trabalho nos sistemas de água e esgoto. Para o sistema de água, observa-se que a produtividade média do trabalho nas empresas regionais, além de crescente, é superior à média nas empresas locais, em todos os anos observados. Em um nível de 5% de significância, o teste *t* rejeita a hipótese nula de que essas médias são iguais e de que as diferenças observadas são casuais. Como o referido teste é aplicado sob a hipótese de normalidade, o teste de Kolmogorov-Smirnov foi calculado e mostra que o indicador de produtividade do trabalho pode ser bem aproximado por uma distribuição normal, validando o teste *t* obtido. De qualquer

TABELA 1 – BRASIL – DISTRIBUIÇÃO DOS PRESTADORES DE SERVIÇOS, SEGUNDO SUA ABRANGÊNCIA E ANO DE REFERÊNCIA

Amostragem	Abrangência	Número de prestadoras de serviços por ano							
		1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
SNIS	Regionais	27	26	27	27	27	26	26	25
	Microrregionais	0	0	0	3	5	4	4	5
	Locais	27	33	74	125	166	187	231	249
	Total	54	59	101	155	198	217	261	279
Amostragem utilizada (água)	Regionais	0	0	0	24	25	0	25	0
	Microrregionais	0	0	0	0	0	0	4	0
	Locais	0	0	0	113	147	0	149	0
	Total	0	0	0	137	172	0	178	0
Amostragem utilizada (esgoto)	Regionais	0	0	0	23	23	0	20	0
	Microrregionais	0	0	0	0	0	0	0	0
	Locais	0	0	0	71	80	0	82	0
	Total	0	0	0	94	103	0	102	0

Fonte: Sistema Nacional de Informação sobre Saneamento (SNIS).

modo, o teste não-paramétrico de Mann-Whitney também confirma que as médias são estatisticamente diferentes. Logo, pode-se afirmar que as empresas regionais apresentam maior produtividade do trabalho. Para o sistema de esgoto, os resultados se invertem: as empresas locais apresentam maior produtividade do trabalho em relação às empresas regionais, confirmado pelas estatísticas *t* e de Mann-Whitney.

De modo semelhante, a Tabela 3 apresenta a análise estatística do indicador de produtividade do capital nos sistemas de água e esgoto. Neste caso, as empresas regionais se mostram mais produtivas nos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, além de apresentarem indicadores crescentes nos anos considerados. Como esse indicador não é muito bem aproximado por uma distribuição normal, o teste estatístico de

TABELA 2 – INDICADORES DE PRODUTIVIDADE DO TRABALHO NOS SISTEMAS DE ÁGUA E DE ESGOTO

Estatística	Abrangência	Sistema de Água			Sistema de Esgoto		
		1998	1999	2001	1998	1999	2001
Médias	Regionais	0,4321	0,4834	0,6272	-0,5961	-0,5576	-0,4697
	Locais	-0,1389	-0,2032	-0,0079	0,2953	0,1311	0,0966
Desvios-padrão	Regionais	0,7138	0,6959	0,8427	0,4100	0,4367	0,5147
	Locais	0,5901	0,5419	1,1205	1,2861	0,8525	0,7790
Nº de observações válidas	Regionais	24	25	25	23	23	20
	Locais	113	147	149	71	80	82
Teste de Kolmogorov-Smirnov							
z		2,594	2,743	2,335	2,861	2,488	1,922
Sig.(2-caldas)		0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,001
Teste t (*)							
t		3,663	4,697	3,309	-5,095	-5,225	-3,941
Sig.(2-caldas)		0,001	0,000	0,002	0,000	0,000	0,000
Teste de Mann-Whitney							
z		-4,439	-5,155	-4,469	-5,000	-4,181	-3,388
Sig.(2-caldas)		0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,001

Fonte: Estimativas dos autores, com base nos dados do SNIS.

Nota: (*) A estatística t foi calculada sem assumir que as variâncias dos dois grupos são iguais.

TABELA 3 – INDICADORES DE PRODUTIVIDADE DO CAPITAL NOS SISTEMAS DE ÁGUA E DE ESGOTO

Estatística	Abrangência	Sistema de Água			Sistema de Esgoto		
		1998	1999	2001	1998	1999	2001
Médias	Regionais	0,2759	0,2026	0,1717	0,4769	0,3960	0,2376
	Locais	0,0586	-0,0486	-0,1339	-0,0074	-0,0713	-0,2080
Desvios-padrão	Regionais	0,9238	8,8051	0,9851	1,0194	0,9481	1,2429
	Locais	0,6649	0,7376	0,6707	0,9613	0,7378	0,7037
Nº de observações válidas	Regionais	24	25	25	23	23	20
	Locais	113	147	149	71	80	82
Teste de Kolmogorov-Smirnov							
z		0,917	1,167	0,850	1,427	1,459	1,384
Sig.(2-caldas)		0,370	0,131	0,466	0,034	0,028	0,043
Teste t (*)							
t		1,094	1,459	1,494	2,008	2,181	1,544
Sig.(2-caldas)		0,283	0,154	0,146	0,052	0,037	0,137
Teste de Mann-Whitney							
z		-0,787	-1,392	-1,425	-2,212	-2,431	-2,217
Sig.(2-caldas)		0,431	0,164	0,146	0,027	0,015	0,027

Fonte: Estimativas dos autores, com base nos dados do SNIS.

Nota: (*) A estatística t foi calculada sem assumir que as variâncias dos dois grupos são iguais.

Mann-Whitney é o mais realístico. Tal teste mostrou para o caso do sistema de água, que a diferença observada entre as médias dos dois grupos não é significativa.

Em relação à *performance* financeira, a situação é também ambígua entre os sistemas de água e de esgoto: as empresas regionais estão em piores condições no sistema de água, mas melhores no sistema de esgoto, a julgar pelas médias dos indicadores financeiros calculados. (Tabela 4). Neste caso, o teste de Kolmogorov-Smirnov mostra que tais indicadores não são muito bem representados pela distribuição normal, o que compromete a validade do teste *t*. Entretanto, de acordo com o teste de Mann-Whitney, considerando-se um nível de 5% de significância, a hipótese nula de igualdade das médias deve ser rejeitada, com exceção do ano de 1998 para o caso dos serviços de esgoto. Portanto, de modo geral pode-se concluir que as empresas regionais estão piores no sistema de água, porém melhores no sistema de esgoto.

Quanto ao indicador de qualidade, representando o nível de atendimento da população local, os resultados são bastante consistentes: as empresas locais, em média, apresentam melhores indicadores em ambos os serviços de água e esgoto. (Tabela 5). Para este parâ-

metro, tanto o teste *t* quanto o teste de Mann-Whitney pode ser utilizado para afirmar que a hipótese nula de igualdade entre as médias dos dois grupos deve ser rejeitada. Esse resultado pode ser explicado, por um lado, pela dificuldade que as empresas regionais encontram para atender uma demanda crescente em suas regiões metropolitanas e, por outro lado, pelo crescimento demográfico menos expressivo em municípios do interior, o que alivia a necessidade de novos investimentos para expansão dos serviços².

A Tabela 6 apresenta os resultados das estatísticas para o indicador geral obtido pela expressão (3) apresentada na metodologia. Ou seja, é um indicador de *performance* obtido pela média ponderada dos indicadores de produtividade do trabalho, produtividade do capital, da *performance* financeira e de qualidade. Com isso, é possível obter uma visão geral dos dois grupos em relação a esses aspectos tomados no conjunto. Assim, pode-se concluir que as companhias regionais apresentam uma melhor *performance* nos serviços de abastecimento de água, confirmada pelo teste de Mann-Whitney. No entanto, as diferenças observadas entre as médias desse indicador geral não são significativas nos serviços de esgotamento sanitário.

TABELA 4 – INDICADORES FINANCEIROS NOS SISTEMAS DE ÁGUA E DE ESGOTO

Estatística	Abrangência	Sistema de Água			Sistema de Esgoto		
		1998	1999	2001	1998	1999	2001
Médias	Regionais	-0,2250	-0,1840	-0,2979	0,0408	0,0049	0,4497
	Locais	0,0489	0,0065	0,0545	0,0422	-0,0533	-0,1126
Desvios-padrão	Regionais	0,5965	0,4895	0,7286	0,2323	0,3915	0,4056
	Locais	0,2884	0,2956	0,3832	0,3160	0,3930	0,5777
Nº de observações válidas	Regionais	24	25	24	23	23	20
	Locais	113	147	149	71	80	82
Teste de Kolmogorov-Smirnov							
z		1,083	1,480	1,381	1,353	2,775	2,782
Sig.(2-caldas)		0,192	0,025	0,044	0,051	0,000	0,000
Teste t (*)							
t		-2,196	1,888	-2,364	-0,022	0,628	5,072
Sig.(2-caldas)		0,037	0,070	0,026	0,982	0,534	0,000
Teste de Mann-Whitney							
z		-2,089	-2,198	-2,426	-1,385	-4,997	-5,377
Sig.(2-caldas)		0,037	0,028	0,015	0,166	0,000	0,000

Fonte: Estimativas dos autores, com base nos dados do SNIS.

Nota: (*) A estatística t foi calculada sem assumir que as variâncias dos dois grupos são iguais.

² Na realidade, essa é uma boa hipótese a ser testada. No entanto, a análise deveria ser por base municipal e não por prestadora de serviço, como é feita no presente trabalho.

TABELA 5 – INDICADORES DE ATENDIMENTO NOS SISTEMAS DE ÁGUA E DE ESGOTO

Estatística	Abrangência	Sistema de Água			Sistema de Esgoto		
		1998	1999	2001	1998	1999	2001
Médias	Regionais	-0,6192	-0,5915	0,2404	-0,6328	-0,6319	0,3159
	Locais	-0,3056	-0,3327	0,7141	-0,5703	-0,5720	1,3523
Desvios-padrão	Regionais	0,3149	0,3470	0,5141	0,0243	0,0245	0,6355
	Locais	0,5306	0,3501	0,7130	0,0289	0,0341	0,8355
Nº de observações válidas	Regionais	24	25	25	23	23	20
	Locais	113	147	149	71	80	82
Teste de Kolmogorov-Smirnov							
z		2,953	2,900	2,271	3,219	3,067	2,528
Sig.(2-caldas)		0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Teste t (*)							
t		-3,854	-3,443	-4,006	-10,233	-9,415	-6,089
Sig.(2-caldas)		0,000	0,002	0,000	0,000	0,000	0,000
Teste de Mann-Whitney							
z		-5,179	-5,186	-4,696	-6,170	-5,638	-4,501
Sig.(2-caldas)		0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000

Fonte: Estimativas dos autores, com base nos dados do SNIS.

Nota: (*) A estatística t foi calculada sem assumir que as variâncias dos dois grupos são iguais.

TABELA 6 – INDICADORES GLOBAIS DE PRODUTIVIDADE DO TRABALHO, CAPITAL, FINANCEIRO E DE ATENDIMENTO NOS SISTEMAS DE ÁGUA E DE ESGOTO

Estatística	Abrangência	Sistema de Água			Sistema de Esgoto		
		1998	1999	2001	1998	1999	2001
Médias	Regionais	0,2353	0,2333	0,2755	-0,0778	-0,0725	0,0885
	Locais	-0,0294	-0,1068	-0,0345	-0,0215	-0,0618	0,1072
Desvios-padrão	Regionais	0,6013	0,5351	0,6852	0,3056	0,3247	0,3783
	Locais	0,3609	0,4182	0,6010	0,5600	0,4335	0,3562
Nº de observações válidas	Regionais	24	25	25	23	23	20
	Locais	113	147	149	71	80	82
Teste de Kolmogorov-Smirnov							
z		1,386	1,811	1,746	0,712	0,542	0,699
Sig.(2-caldas)		0,043	0,003	0,004	0,691	0,931	0,712
Teste t (*)							
t		2,078	3,024	2,129	-0,612	-0,128	-0,200
Sig.(2-caldas)		0,047	0,005	0,041	0,543	0,898	0,843
Teste de Mann-Whitney							
z		-2,378	-3,417	-3,108	-0,383	-0,111	-0,582
Sig.(2-caldas)		0,017	0,001	0,002	0,702	0,912	0,561

Fonte: Estimativas dos autores, com base nos dados do SNIS.

Nota: (*) A estatística t foi calculada sem assumir que as variâncias dos dois grupos são iguais.

4 – CONCLUSÕES

O presente trabalho comparou o desempenho econômico-financeiro e de atendimento entre companhias estaduais e empresas locais (municipais) de saneamento nos anos de 1998, 1999 e 2001. Com base nos indicadores elaborados no presente trabalho, a comparação de *performance* entre empresas regionais e locais

nos anos analisados não permite afirmar categoricamente que um grupo de empresas é, em média, melhor do que o outro grupo em todos os aspectos. Ou seja, a avaliação depende tanto dos indicadores considerados quanto do tipo de serviço prestado, se de água ou de esgoto. De qualquer modo, algumas particularidades são claramente notadas. A primeira delas é que as em-

presas regionais apresentam maior produtividade do trabalho no sistema de água e maior produtividade do capital no sistema de esgoto. Por outro lado, as empresas locais possuem maior produtividade do trabalho no sistema de esgoto e melhor *performance* financeira no sistema de água. Quanto ao atendimento, todos os indicadores apontam para uma melhor *performance* das empresas locais. Quando esses indicadores são tomados no conjunto, as empresas regionais se apresentam melhores no abastecimento de água, sendo que para o esgotamento sanitário o tipo de empresa, se regional ou local, não tem mostrado diferenças significativas.

Os resultados obtidos neste artigo podem subsidiar as discussões que têm ocorrido no âmbito do setor de saneamento, ou seja, se a municipalização dos serviços (descentralização) é uma diretriz política viável para a sua melhoria. Os resultados aqui encontrados não permitem defender uma orientação política no sentido da descentralização dos serviços, já que, no geral, as companhias regionais apresentaram melhores indicadores no abastecimento de água. Por outro lado, o trabalho também não permite orientar a regionalização de todos os serviços, pois, em alguns aspectos, os municipais se apresentaram melhores.

Na realidade, futuras extensões do presente trabalho podem contribuir sobremaneira com a questão abordada. Uma extensão importante seria utilizar uma abordagem metodológica alternativa que permita incluir as empresas microrregionais e dar mais robustez aos resultados. Outra extensão seria comparar as empresas por meio de medidas de economias de escala e de economias de escopo, conceitos apropriados para a finalidade aqui tratada.

Abstract

This paper compares the performance of some Brazilian sanitation companies at the regional, microregional and local levels, in the years of 1998, 1999 and 2001, by using four indexes: capital productivity, labor productivity, financials and quality aspects. The results showed that, in average, regional companies present better performance in terms of labor and capital productivity for the water and wastewater services. The microregional companies present better financials indexes, although in the water system this difference is not significant. Ho-

wever, in terms of attendance index, local companies present the best results.

Key words:

Decentralization. Sanitation. Indexes.

REFERÊNCIAS

ALIANÇA PESQUISA E DESENVOLVIMENTO.

Diagnóstico do setor saneamento: estudo econômico e financeiro. Brasília, DF: Ministério do Planejamento e Orçamento, 1995.

ARRETCHE, M.; RODRIGUEZ, V. **Impasse da descentralização e da privatização dos serviços de saneamento básico:** descentralização das políticas sociais no Brasil: federalismo no Brasil. São Paulo: FAPESP, 1998.

FARIA, R. C.; NOGUEIRA, J. M.; MUELLER, B. Políticas de precificação do setor de saneamento urbano no Brasil: as evidências do equilíbrio de baixo nível. **Revista Estudos Econômicos**, v. 35, n. 3, p. 481-518, jul./set. 2005.

FARIA, S. A.; FARIA, R. C. Cenários e perspectivas para o setor de saneamento e sua interface com os recursos hídricos. **Revista de Engenharia Sanitária e Ambiental**, v. 9, n. 3, p. 202-210, jul./set. 2004.

FARIA, S. A.; FARIA, R. C.; MOREIRA, T. B. S. A privatização no setor de saneamento tem melhorado a performance dos serviços?. **Planejamento e Políticas Públicas**, v. 28, p. 105-120, jun./dez. 2005.

MOREIRA, T. B. S.; PINTO, M. B. P.; SOUZA, G. S. Uma metodologia alternativa para mensuração de pressão sobre o mercado de câmbio. **Estudos Econômicos**, v. 34, n. 1, p.73-99, jan./mar. 2004.

MOREIRA, T. B. S. Vulnerability indicators of the twin crises: the East Asian episode. **Revista Análise Econômica**, ano 21, n. 40, p. 115-131, set. 2003.

MOREIRA, T. Saneamento básico: desafios e oportunidades. **Revista do BNDES**, v. 5, n. 10, p. 189-216, dez. 1998.

PICCININI, M. S. A infra-estrutura nas diferentes esferas do setor público e a participação da iniciativa privada. **Revista do BNDES**, v. 3, n. 6, p. 79-114, dez. 1996.

SANCHES, O. **A privatização do saneamento**. São Paulo: USP, 2000.

SPILLER, P. T.; SAVEDOFF, W. D. Government opportunism and provision of water. In: SAVEDOFF, W. D.; SPILLER, P. T. **Spiller water**: institutional commitment in the provision of water services. Washington, DC: Inter American Development Bank, 1999.

Recebido para publicação em 02.09.2005.

ANEXOS

TABELA 7 – INDICADORES DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA, DESAGREGADOS

Indicadores	Significados	Unidades	Sinais	Referência SNIS(1)
Produtividade do trabalho				
Ya1	volume de água produzido por quantidade de pessoal próprio (2)	1000m³/ano/empregado	+	A06*/(F26*p)
Ya2	volume de água tratado por quantidade de pessoal próprio (2)	1000m³/ano/empregado	+	A07*/(F26*p)
Ya3	volume de água faturado por quantidade de pessoal próprio (2)	1000m³/ano/empregado	+	A11*/(F26*p)
Produtividade do capital				
Ya4	volume de água produzido por extensão de rede de água	1000m³/ano/km	+	A06/A05
Ya5	volume de água tratado por extensão de rede de água	1000m³/ano/km	+	A07/A05
Ya6	volume de água tratado por quantidade de ligações ativas de água	1000m³/ano/ligações	+	A07/A02
Ya7	volume de água faturado por extensão de rede de água	1000m³/ano/km	+	A11/A05
Ya8	volume de água faturado por quantidade de ligações ativas de água	1000m³/ano/ligações	+	A11/A02
Indicadores financeiros				
Ya9	tarifa média de água	R\$/m³	+	I05
Ya10	despesa média com os serviços de água (2)	m³/R\$	-	p*F17/A11+E07
Ya11	dias de faturamento comprometidos com contas a receber	dias	+	I54
Indicadores de atendimento				
Ya12	índice de atendimento urbano de água	percentual	+	I23
Ya13	índice de atendimento total de água (população total atendida)	percentual	+	I55

Fonte: Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS).

Notas: (1) Códigos utilizados pelo SNIS para identificar as variáveis e indicadores.

(2) p é proporção da extensão da rede de água em relação à extensão total da rede (água + esgoto).

TABELA 8 – INDICADORES DE ESGOTO, DESAGREGADOS

Indicadores	Significados	Unidades	Sinais	Referência SNIS(*)
Produtividade do trabalho				
Ye1	volume de esgoto coletado por quantidade de pessoal próprio (2)	1000m³/ano/empregado	+	E05*/[F26*q]
Ye2	volume de esgoto faturado por quantidade de pessoal próprio (2)	1000m³/ano/empregado	+	E07*/[F26*q]
Produtividade do capital				
Ye3	volume de esgoto coletado por quantidade de economias ativas de esgoto	1000m³/ano/economia	+	E05/E08
Ye4	volume de esgoto coletado por extensão de rede de esgoto	1000m³/ano/km	+	E05/E04
Ye5	volume de esgoto coletado por quantidade de ligações totais de esgoto	1000m³/ano/ligações	+	E05/E09
Indicadores financeiros				
Ye6	Tarifa média de esgoto	R\$/m³	+	I06
Ye7	despesas média com os serviços de esgoto (2)	m³/R\$	-	q*F17/E07
Ye8	dias de faturamento comprometidos com contas a receber	dias	-	I54
Indicadores de atendimento				
Ye9	Índice de atend. urbano de esgoto referido aos mun. atendidos com água	percentual	+	I24
Ye10	Índice de atend. urbano de esgoto referido aos mun. atendidos com esgoto	percentual	+	I47
Ye11	Índice de atend. total de esgoto referido aos mun. atendidos com água	percentual	+	I56

Fonte: Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS).

Notas: (1) Códigos utilizados pelo SNIS para identificar as variáveis e indicadores.

(2) q é proporção da extensão da rede de esgoto em relação à extensão total da rede (água + esgoto).

O Intercâmbio Comercial Nordeste-Mercosul: A Questão das Vantagens Comparativas*

Álvaro Barrantes Hidalgo

- Professor do Departamento de Economia da Universidade Federal de Pernambuco
- Doutor em Economia – USP
- Pesquisador do CNPq

Paulo Ricardo Feistel

- Professor do Departamento de Economia da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM)
- Doutorando em Economia – UFPE

Resumo

Este trabalho analisa a evolução do padrão de especialização da região Nordeste, durante o período 1990/2004, a fim de verificar se o comércio internacional, em particular o comércio com o Mercosul, está permitindo ou não o aproveitamento das vantagens comparativas da região. Para analisar a composição de fatores, no comércio exterior da região, utiliza a técnica do insumo-produto. Com base na renda gerada em cada setor produtivo e os requisitos de recursos naturais, calcula os requisitos diretos e indiretos de insumo em cada setor. Classifica os produtos segundo as intensidades de fatores, com base no método dos Triângulos de Dotações desenvolvido por Leamer (1987) e adaptado por Londero e Teitel (1992). Conclui que, para o resto do mundo, a região apresenta acentuado crescimento de exportações intensivas em capital e pouca participação de produtos intensivos em trabalho, contrariando a sua vantagem natural. Com o Mercosul, o comércio se mostra ainda mais paradoxal, pois, para este bloco, a região mostra uma participação maior (menor) de bens intensivos em capital (trabalho) nas exportações do que nas importações. Parece, portanto, existir uma importação líquida indireta de mão-de-obra do Mercosul.

Palavras-chave:

Intercâmbio comercial; Nordeste; Mercosul; Vantagem comparativa.

*Trabalho vencedor do 2º lugar, categoria profissional, no XI Encontro Regional de Economia promovido pelo Banco do Nordeste em Fortaleza, em julho de 2006

1 – INTRODUÇÃO

Na década passada, o sistema de comércio internacional teve mudanças muito importantes. O processo de liberalização comercial e a formação dos blocos regionais de comércio foram aprofundados. Os processos de integração econômica, entretanto, ainda não atingiram a conformação definitiva e alguns ainda estão em fase de negociação para a sua formação. A integração procura, em uma primeira fase, eliminar as barreiras intra-regionais à livre mobilidade de bens, serviços e capitais, gerando um mercado ampliado que permita um melhor aproveitamento das vantagens comparativas, economias de escala e a complementaridade das economias.

Enquanto esse processo caminha, as economias menos desenvolvidas ficam com o desafio de solucionar as graves questões nacionais, tais como as desigualdades regionais, e, simultaneamente, tratar de resolver o problema da inserção de suas economias no sistema de comércio internacional. A inserção e integração das economias menos desenvolvidas na nova economia internacional, cada vez mais globalizada e integrada, é de fundamental importância na estratégia de crescimento econômico.

A problemática da integração econômica e os efeitos sobre as disparidades regionais envolvem tanto as economias desenvolvidas quanto as que estão em desenvolvimento. No caso brasileiro, as transformações havidas na economia internacional, na política econômica, após a abertura comercial e a integração econômica com o Mercosul definiram novo rumo para a questão regional. Cada região ou Estado brasileiro tem relações comerciais específicas com os outros países do Mercosul e isto gera efeitos diferenciados nos setores produtivos de cada região.

Ao longo do tempo, a economia do Nordeste brasileiro tem sido caracterizada por seu relativo fechamento diante do resto do mundo. Uma possível explicação para esse comportamento parece estar associada ao processo de industrialização adotado para a região, o qual está voltado para o Sudeste brasileiro, através do fornecimento de insumos e produtos finais. No âmbito do comércio internacional, o desempenho exportador do Nordeste tem ficado aquém do apresentado pelo Brasil como um todo. Assim, por exemplo, durante o período 1990/2005, o valor nominal das exportações totais do Brasil aumentou

276%, enquanto que, no mesmo período, o valor das exportações totais do Nordeste aumentou apenas 198%. No mesmo período, o crescimento das importações foi semelhante, o valor nominal aumentou 254% no Brasil e 252% no Nordeste.

O pouco dinamismo mostrado pelas exportações, apesar do crescimento econômico experimentado pela região durante o período, pode estar relacionado ao não aproveitamento de vantagens comparativas no comércio exterior. A especialização em produtos com poucas vantagens comparativas pode não apenas limitar o crescimento das exportações, mas também gerar efeitos sobre a distribuição da renda. Como é sabido, a especialização em produtos com poucas vantagens comparativas provoca efeitos adversos sobre a distribuição, ao beneficiar fatores de produção que são escassos na região em detrimento do fator de produção abundante que, no Nordeste, é o fator trabalho.

A implementação e consolidação do Mercosul nos anos 1990 trouxe para o Brasil e o Nordeste um aumento expressivo nas exportações para os países do bloco¹. Assim, o objetivo deste trabalho é analisar a evolução do padrão de especialização da região, durante o período 1990/2004, a fim de verificar se o comércio está permitindo ou não aproveitamento de vantagens comparativas da região no comércio internacional, em particular no Mercosul. Com base na análise do conteúdo dos recursos produtivos no comércio, ao longo do período analisado, pretende-se saber se este está se processando em produtos nos quais a região possui vantagem. Veremos na seção dois que o comércio exterior do Nordeste vem mostrando mudanças muito importantes não apenas na sua estrutura, mas também no destino das exportações, com destaque para o Mercosul. Assim, o estudo será feito no nível internacional, porém dando especial ênfase ao comércio com o bloco do Mercosul. Na seção três, são apresentados alguns conceitos relevantes e os principais aspectos metodológicos utilizados no cálculo das intensidades fatoriais. Os resultados obtidos estão na

¹ O Mercosul tornou-se o terceiro maior parceiro comercial brasileiro. Em 1990, portanto antes da integração econômica, as exportações representavam apenas 4,3% do total exportado pelo Brasil e, após a integração econômica, essas exportações atingiram cerca de 14,2% em 1999. Mesmo com a crise econômica que atingiu a Argentina em 2002, as exportações do Brasil para o Mercosul representaram, em 2004, 9,2% do total. Embora menos representativa que no ano 1999, superaram mais que o dobro as exportações realizadas pelo Brasil para este bloco no ano de 1990.

seção quatro. Por último, na seção cinco, principais conclusões do trabalho.

2 – MUDANÇAS NA DIREÇÃO E NA ESTRUTURA DO COMÉRCIO EXTERIOR DO NORDESTE

Nos últimos anos, o comércio exterior do Nordeste vem apresentando mudanças não apenas na direção dos fluxos comerciais, mas principalmente na sua estrutura. No que se refere ao destino das exportações da região, observa-se que os Estados Unidos constituem, na atualidade, o principal mercado das exportações do Nordeste, com uma participação da ordem de 24,7% em 2004. Em segundo lugar, como destino das exportações nordestinas, encontra-se a União Européia, que apresentou em 2004 uma participação de 23,5%. Observa-se, porém, um declínio acentuado na participação deste bloco comercial nas exportações do Nordeste. Em 1991, 28,9% das exportações da região tinham como destino a União Européia, constituindo-se esta, naquele ano, no principal mercado para as exportações.

Como veremos a seguir, isso sugere que está acontecendo uma mudança no eixo do comércio exterior da região. O bloco do Mercosul ocupa o terceiro lugar como destino das exportações da região, com a participação de 10,6% no ano de 2004. A participação das exportações para este bloco é a que mais tem crescido nos últimos anos, o que reflete o processo de criação e desvio de comércio como resultado dos acordos do Mercosul, pois, em 1991, as exportações nordestinas para o Mercosul representavam apenas 4,9% do total.

O bloco formado pelos países asiáticos ocupa o quarto lugar como destino das exportações; em 1991, eles participavam com 17,4%, caindo para 9,4%, no ano de 2004. Assim, para este bloco comercial, da mesma forma que para o bloco da União Européia, mostra-se um declínio na participação das exportações do Nordeste². Em resumo, parece estar acontecendo não apenas uma mudança no eixo comercial, mas também uma maior diversificação no destino das exportações regionais. A queda de participação da União Européia e dos Estados Unidos parece refletir, principalmente, uma mudança no sentido Mercosul e de outros blocos regionais de menor importância comercial.

² As exportações do Nordeste para os países asiáticos não parecem ter acompanhado o ritmo de crescimento verificado nesse grupo de países, especialmente na China.

Quanto à estrutura das exportações, a região Nordeste vem mostrando também mudanças muito significativas. Isso fica evidente na Tabela 1, em que se apresenta a evolução da estrutura das exportações da região, segundo grandes grupos de produtos, para o período 1990/2004³. A evolução do perfil de especialização nordestino no comércio exterior revela uma queda permanente na participação do grupo de produtos alimentos, fumo e bebidas. Assim, no ano de 1990, mais de 38% das exportações da região para o exterior consistiam de alimentos, fumo e bebidas, caindo essa participação para 27% em 2004, ganhando, por sua vez, importância significativa a exportação de produtos minerais e manufaturados de maior valor agregado, principalmente durante o período mais recente. Esse é o caso dos produtos químicos, metais comuns e material de transporte. Observa-se porém, que estes são produtos manufaturados com forte conteúdo de recursos naturais, como veremos depois.

Vemos na Tabela 1 que o grupo produtos químicos tem uma participação de 12,74% no total das exportações do Nordeste em 2004. Cabe destacar aqui o Pólo Petroquímico da Bahia, que tem desempenhado um papel muito importante no crescimento das exportações regionais de produtos de origem petroquímica, produtos estes que têm alto valor agregado. Da mesma forma, o grupo de metais comuns, que, em 1975, representava apenas 1,6% das exportações, passou a representar 15% do total exportado pela região em 2004, ocupando o segundo lugar dentro dos grupos da Tabela 1. Neste grupo de produtos de metais comuns, cabe destacar também a importância do complexo de alumínio da Alumar, no Estado do Maranhão, tornando-se zona produtora de metais com forte conteúdo de recursos naturais para a exportação.

Observa-se, também na Tabela 1, o relativo estancamento na participação de produtos que tradicionalmente são intensivos no fator de produção trabalho, como é o caso dos têxteis e dos calçados e couros. Por último, vemos que é praticamente insignificante a participação dos produtos manufaturados intensivos em tecnologia, como é o caso dos grupos das máquinas e equipamentos e ótica e instrumentos. Cabe destacar, porém, o surgimento de exportações de material de transporte após a instalação de montadora de veículos na Bahia.

³ Os dados, disponíveis segundo a classificação da Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM), foram agregados em quatorze grandes grupos de produtos de acordo com critério de classificação apresentado no anexo A deste trabalho.

No que se refere à estrutura das exportações em nível de blocos comerciais, a região Nordeste também apresenta algumas diferenças⁴. Os dados mostram para o Nafta uma estrutura mais concentrada em produtos básicos: alimentos, fumo e bebidas, metais comuns e minerais não metálicos e metais preciosos. Esses grupos de produtos representaram 67% do total exportado para o Nafta em 1995. A pauta das exportações para o bloco da União Européia mostra-se um pouco mais diversificada que para o Nafta e contém produtos de maior valor agregado. No que se refere ao bloco comercial de países asiáticos, as exportações estão altamente concentradas em metais comuns (alumínio) e produtos químicos. Esses

dois grupos de produtos representaram 63% do total exportado para esse bloco em 1995.

A estrutura das exportações para o Mercosul está apresentada na Tabela 2 a qual mostra que a participação de produtos de origem agrícola nas exportações para o Mercosul é relativamente pequena e tem caído muito no período 1990/2004. Em 2004, o grupo alimentos, fumo e bebidas representou apenas 11,3% do total exportado para o bloco. A complementaridade do Nordeste com o Mercosul parece estar mais em produtos manufaturados, pois mais de 30% das exportações para o Mercosul são produtos químicos. Material de transporte vem em segundo lugar com participação de 20,1%. Esses produtos,

TABELA 1 – EXPORTAÇÕES PARA O RESTO DO MUNDO SEGUNDO GRUPOS DE PRODUTOS: REGIÃO NORDESTE (1990/2004)

GRUPO DE PRODUTOS	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Alim. e Bebidas	38,25	35,75	33,28	32,45	32,08	32,98	30,93	32,42	33,36	22,91	26,84	31,38	27,11	27,44	27,06
Minerais	9,73	6,84	5,29	2,95	4,15	2,67	5,12	3,88	4,92	4,59	6,58	13,74	11,01	14,17	14,61
Produtos Químicos	12,81	14,94	15,52	15,46	14,56	14,21	15,66	15,68	16,02	12,86	16,87	12,87	15,52	13,18	12,74
Plásticos/Borracha	5,52	5,15	6,11	6,26	7,13	6,53	5,46	4,73	3,96	3,56	4,59	3,54	3,18	3,17	3,27
Calçados e Couro	2,85	2,35	2,18	2,88	2,05	2,46	2,78	3,13	3,93	3,81	5,23	6,98	6,52	6,78	6,53
Madeira e Mobil.	0,03	0,05	0,84	0,74	0,68	1,13	0,45	0,58	0,89	0,44	0,67	0,69	1,16	0,95	1,03
Papel e Celulose	0,09	0,07	1,84	3,31	4,27	6,02	4,74	5,86	6,05	5,77	7,28	5,14	5,18	4,46	3,58
Têxtil	6,65	8,59	7,89	7,37	6,85	5,52	5,48	5,89	5,82	4,55	6,49	6,42	5,07	5,6	5,02
Minerais N-Metal.	4,99	6,14	6,08	6,95	8,34	8,65	2,99	2,82	2,56	9,9	1,54	1,53	2,04	1,36	1,24
Metais Comuns	16,84	18,75	19,95	18,53	17,94	17,69	23,07	21,62	19,03	28,59	19,93	14,02	16,74	13,68	14,65
Máquin. e Equip.	1,89	1,29	0,86	0,99	1,36	1,49	2,16	2,25	2,33	1,63	1,91	1,48	1,63	1,31	1,01
Mat. de Transporte	0,00	0,02	0,06	0,02	0,08	0,03	0,04	0,02	0,09	0,08	0,11	0,2	2,8	6,89	8,25
Ótica e Instrum.	0,08	0,06	0,07	0,11	0,19	0,21	0,19	0,17	0,16	0,24	0,14	0,12	0,07	0,04	0,04
Outros	0,27	0,00	0,03	1,98	0,32	0,41	0,91	0,95	0,88	1,07	1,82	1,89	1,97	0,97	0,97
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: Dados Brasil (2006). Construída pelo autor.

TABELA 2 – EXPORTAÇÃO PARA O MERCOSUL SEGUNDO GRUPOS DE PRODUTOS: REGIÃO NORDESTE (1990/2004)

GRUPO DE PRODUTOS	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Aliment. e Bebidas	17,04	18,69	17,49	9,79	18,96	12,07	11,92	12,09	13,61	11,67	8,99	12,42	16,67	12,02	11,34
Minerais	1,82	1,60	0,35	3,85	1,65	1,49	0,62	0,68	1,48	2,32	1,18	1,35	1,73	1,88	1,57
Produtos Químicos	58,34	46,72	44,27	41,43	35,55	40,15	39,39	40,12	35,63	35,11	40,02	40,06	51,26	41,91	31,19
Plásticos/Borracha	8,41	9,76	12,15	11,93	14,95	13,06	12,16	12,99	12,80	15,15	16,21	13,71	8,19	8,64	7,49
Calçados e Couro	3,08	2,88	0,80	1,21	0,86	1,01	1,75	2,52	2,62	3,49	4,27	4,55	2,19	4,24	6,42
Madeira e Móbil.	0,00	0,03	0,10	0,03	0,08	0,02	0,06	0,01	0,02	0,04	0,02	0,04	0,02	0,02	0,11
Papel e Celulose	0,15	0,72	1,00	1,11	0,82	0,65	0,36	0,11	0,09	0,26	0,61	0,69	0,44	0,22	0,43
Têxtil	5,34	10,69	12,69	17,33	12,05	15,59	14,91	13,69	15,83	16,60	14,25	13,82	6,56	12,37	9,76
Minerais N-Metal.	0,08	0,13	0,10	0,13	0,09	0,07	0,04	0,06	0,05	0,03	0,03	0,02	0,01	0,01	0,01
Metais Comuns	2,23	3,54	5,85	6,91	7,11	10,16	10,80	11,57	13,22	11,73	11,05	9,82	4,37	4,32	9,24
Máquin. e Equip.	3,34	5,05	4,24	5,55	6,47	5,67	7,55	5,48	4,19	2,99	2,20	1,74	1,51	1,81	2,19
Mat. de Transporte	0,00	0,00	0,01	0,03	0,07	0,06	0,04	0,05	0,06	0,04	0,02	0,00	6,40	12,45	20,11
Ótica e Instrumento	0,17	0,18	0,93	0,67	1,32	0,00	0,05	0,27	0,10	0,25	0,37	0,94	0,24	0,11	0,08
Outros	0,01	0,00	0,00	0,03	0,03	0,00	0,35	0,38	0,28	0,33	0,78	0,84	0,42	0,02	0,06
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: Dados Brasil (2006). Construída pelo autor.

⁴ Hidalgo e Vergolino (1999) apresentam uma descrição mais completa do comércio nordestino com blocos comerciais.

como veremos mais adiante, são altamente intensivos em capital e a participação de produtos intensivos em trabalho exportados para o Mercosul é relativamente pequena. Quanto à intensidade tecnológica, as exportações para o Mercosul parecem estar concentradas em produtos de média e alta intensidade tecnológica.

3 – ASPECTOS TEÓRICOS E METODOLÓGICOS⁵

3.1 – Competitividade versus Vantagens Comparativas

Na literatura, os conceitos de competitividade e vantagens comparativas às vezes são considerados como sinônimos, porém, na verdade, trata-se de conceitos diferentes. Lafay (1990), por exemplo, define competitividade como sendo o resultado da comparação dos custos de produção entre dois ou mais países para um dado bem, e vantagem comparativa como sendo a comparação de custos entre diferentes bens para um determinado país. Em geral, a competitividade está determinada também pela conjuntura macroeconômica e pela mudança da taxa de câmbio real, principalmente, quando se trata de produtos não diferenciados. Por outro lado, as vantagens comparativas têm um caráter mais estrutural e existem diversas abordagens para explicá-las. Segundo a teoria ricardiana do comércio, elas dependem da produtividade do trabalho; já o enfoque neoclássico da teoria do comércio de Heckscher-Ohlin enfatiza as diferenças internacionais nas dotações de fatores de produção como sendo a causa última das vantagens comparativas. Segundo esta teoria, um país ou região exportará mercadorias que são intensivas no fator relativamente abundante nesse país ou região e importará mercadorias que são intensivas no fator relativamente escasso nesse país ou região. Alterações nas dotações de fatores (por exemplo, um aumento no estoque de capital, a descoberta de alguma jazida mineral importante ou a expansão da fronteira agrícola), implicarão uma nova fonte de vantagens comparativas. As teorias mais recentes do comércio, ver por exemplo (KRUGMAN, 1979), enfatizam as economias de escala, a concorrência imperfeita, os padrões de demanda e a diferenciação dos produtos como sendo também fatores determinantes do comércio, principalmente de produtos manufaturados.

⁵ Esta seção está fortemente apoiada em Hidalgo (1997).

Na literatura sobre comércio internacional, é aceito que uma economia pode melhorar o seu nível de bem-estar econômico através da especialização, segundo o princípio das vantagens comparativas. O crescimento econômico é estimulado pela maior eficiência na alocação de recursos. O comércio internacional é uma fonte importante de competição para as firmas domésticas, pois estimula a concorrência e a eficiência. Da mesma forma, o livre comércio, em sintonia com o princípio das vantagens comparativas, tende a aumentar a remuneração do fator de produção abundante na economia e a diminuir a remuneração do fator escasso. Isso trará efeitos benéficos sobre a distribuição da renda. Assim, o conhecimento das vantagens comparativas permite saber quais os setores em que o país, ou região, tem melhores condições de competir. Espera-se, portanto, que as medidas de política econômica a serem adotadas em uma determinada economia sejam consistentes com um melhor aproveitamento das vantagens comparativas.

Do ponto de vista conceitual, os custos comparativos definem um ordenamento dos diferentes bens produzido em termos de vantagem comparativa. A separação entre produtos a serem exportados ou importados ficará definida pela posição da taxa de câmbio em relação à paridade do poder de compra (PPP). Dessa forma, caso a taxa de câmbio reflita a PPP, então a competitividade em relação à média mundial definirá claramente a estrutura das vantagens comparativas. Por outro lado, se a taxa de câmbio estiver supervalorizada, então alguns produtos que gozam de vantagens comparativas serão apenados, tornando-se produtos não-competitivos no mercado internacional. As oscilações de natureza macroeconômica e a volatilidade da taxa de câmbio dos últimos anos certamente têm influenciado a competitividade das exportações brasileiras⁶.

A teoria das vantagens comparativas, baseada nas proporções de fatores de Heckscher-Ohlin, foi originalmente desenvolvida em nível estático. Porém, essa teoria pode ser ampliada a fim de analisar as vantagens

⁶ Na realidade, a competitividade das exportações está delimitada não apenas pelos determinantes da oferta de exportações, mas também pelo crescimento da demanda de exportações. A participação de acordos bilaterais ou multilaterais de comércio, sistemas de preferências, ou ainda a existências de barreiras tarifárias e não-tarifárias, podem determinar o desempenho de uma economia nas suas exportações. A criação de barreiras não-tarifárias por parte dos países industrializados tem afetado o comércio e continua sendo um dos principais obstáculos às exportações das economias menos desenvolvidas.

comparativas dinâmicas e que dizem respeito ao fato de que à medida que um país ou região acumula mais capital e qualificação industrial, vai desenvolvendo novas indústrias que empregam intensivamente esses fatores, agora mais abundantes. As vantagens comparativas vão mudando e a combinação de indústrias também se vai alterando.

O objetivo deste artigo é conhecer melhor a evolução do aproveitamento das vantagens comparativas da região Nordeste no comércio internacional, nas últimas décadas, principalmente no comércio com o Mercosul. Sabe-se que, na região Nordeste, o trabalho é o fator relativamente abundante; portanto, esta teria vantagem na produção e exportação de bens intensivos nesse fator. Entretanto, a política industrial e de comércio exterior, bem como o sistema de incentivos fiscais para a região, tem permitido tanto o desenvolvimento de indústrias relativamente intensivas em capital, quanto de indústrias empregadoras de recursos naturais. Isso poderia estar indo de encontro à vantagem natural da região, com efeitos inclusive sobre a distribuição da renda, como já mencionado anteriormente. O trabalho analisa o comportamento do comércio nordestino com o resto do mundo, e em especial com o Mercosul, a fim de saber se a nova direção do comércio e as mudanças na estrutura, apontadas na seção anterior, estão de acordo com o que se espera dos princípios das vantagens comparativas regionais.

3.2 – Método de Cálculo do Uso de Fatores de Produção no Comércio Exterior

Vimos na seção anterior que o Nordeste experimentou mudanças significativas na estrutura e direção do seu comércio exterior. Essas mudanças estão relacionadas a diversos fenômenos. A estratégia de crescimento econômico, os incentivos fiscais adotados para a economia regional, a integração econômica no Mercosul e a liberalização comercial iniciada em 1987 e aprofundada no início dos anos 1990 são fatores muito importantes no processo de inserção internacional da região. Neste artigo, admite-se que o processo de industrialização, os investimentos em capital, a transferência de tecnologia, através do investimento internacional, e a qualificação são fatores muito importantes para o desenvolvimento de competitividade na exportação de mercadorias. A fim de conhecer melhor esta questão analisar-se-ão as mudanças acontecidas na composição de fatores de produção no comércio exterior da região Nordeste nas últimas déca-

das. Através desta análise, pretende-se verificar a existência ou não de vantagens comparativas dinâmicas no comércio exterior. O estudo dessa questão requer o aprimoramento dos dados disponíveis e a explicitação de alguns aspectos metodológicos apresentados a seguir⁷.

Para analisar a composição de fatores no comércio exterior, seguiremos o critério da divisão dos produtos em três categorias. Admite-se a existência de um grupo de produtos intensivos em recursos naturais; isso se justifica pelo fato de que, historicamente, as exportações nordestinas têm sido caracterizadas pela sua origem primária. Por outro lado, tem-se que acrescentar o fato de que recentemente foram criadas na região indústrias importantes para processar recursos naturais. Esses dois fatores nos levam a crer que o conteúdo de recursos naturais nas exportações da região ainda é significativo e espera-se encontrar um segundo grupo de produtos que reflita o seu processo de industrialização. O sistema de incentivos fiscais criado permitiu o uso de técnicas e a criação de indústrias relativamente intensivas no fator que é escasso na região: o capital. Espera-se que isso se reflita também na estrutura do comércio exterior. Por último, admite-se a existência de um terceiro grupo de produtos intensivos no fator relativamente abundante na região, que é o fator trabalho. Em resumo, neste artigo, admite-se a existência de três tipos de produtos: produtos intensivos em recursos naturais, produtos intensivos em capital e produtos intensivos em trabalho.

Para analisar a composição fatorial no comércio exterior da região, foi utilizada a técnica de insumo-produto. Com base na renda gerada em cada setor produtivo e nos requisitos de recursos naturais, calcularam-se os requisitos diretos e indiretos de fatores de produção utilizados em cada produto na região. A mensuração da composição fatorial dos produtos foi feita com base na contribuição dos fatores produtivos na geração da renda em cada setor. A matriz de insumo-produto fornece informações sobre a renda gerada, discriminada entre salários, encargos sociais, excedente operacional e outras remunerações. Com base nos dados sobre remuneração ao fator trabalho e valor adicionado em cada setor produtivo, foi obtida, como resíduo, a remuneração ao fator capital. Algumas hipóteses e ajustes foram feitos, a fim de se

⁷ A metodologia utilizada para calcular o uso de fatores no comércio exterior está baseada em Hidalgo (1996) e Feistel (2006).

chegar à composição final do trabalho e do capital em cada produto. Os detalhes metodológicos desses ajustes estão descritos em trabalho anterior (HIDALGO, 1985). No que se refere à composição de recursos naturais dos produtos, foi adotado o seguinte procedimento: foi construído um indicador que pode ser chamado de “coeficiente direto de recursos naturais”; esse coeficiente de requisitos diretos de recursos naturais foi obtido utilizando-se os dados da matriz de insumo-produto de 1997 para a região Nordeste, calculando para cada setor de atividade a participação dos produtos dos grupos: agropecuária, extrativa de minerais metálicos, extrativa de minerais não-metálicos, extração de petróleo e extração de gás, no custo intermediário total daquela atividade. Essa variável foi utilizada como *proxy* do uso direto de recursos naturais.

O cálculo dos requisitos diretos e indiretos foi feito seguindo procedimentos habituais. Chamando de “ $B = [b_{ij}]$ ” a matriz de uso do insumo produtivo “ I ” (recursos naturais, trabalho e capital), por unidade de valor de produto “ J ”, e “ $A = [a_{ij}]$ ” a matriz de coeficientes de insumo-produto, pode-se calcular: “ $L = B(I-A)^{-1}$ ”. A matriz “ L ” representa a utilização total, direta e indireta do fator primário “ I ” por cada unidade de produto “ J ”. Essa matriz foi utilizada para o cálculo das intensidades fatoriais dos produtos objeto de estudo e a sua comparação com as intensidades fatoriais da economia como um todo.

O modelo-padrão do comércio internacional, baseado nas proporções de fatores, admite a existência de apenas dois fatores de produção e dois produtos. Neste trabalho, estamos admitindo a existência de três fatores de produção. Teoricamente isso é possível, porém, cria o problema relativo a como classificar os produtos segundo as suas intensidades fatoriais. A solução deste problema foi facilitada utilizando-se o método dos Triângulos de Dotações, desenvolvido por Leamer (1987). Leamer desenvolveu um modelo de equilíbrio geral de “ n ” bens e três fatores de produção. A sua análise permite dar tratamento empírico ao modelo e o problema da análise gráfica de três dimensões é resolvido através da intercepção do ortante positivo, no espaço dos fatores em três dimensões, com um plano, formando um triângulo de dotações. No espaço tridimensional, os raios que partem da origem têm a mesma intensidade fatorial e podem ser representados por pontos em um gráfico de duas dimensões, dando origem ao triângulo de dotações relativas.

Os três eixos coordenados, no espaço de fatores, são representados pelos vértices do triângulo de dotações; cada vértice representa um fator de produção. O triângulo de dotações tem a propriedade de que todo raio que parte de um dos vértices tem a mesma proporção dos outros dois fatores de produção. Isso permite representar as intensidades fatoriais nos lados do triângulo. A posição de cada país fica determinada pela intercepção das retas que, saindo dos vértices, cruzam os lados do triângulo nos pontos correspondentes à dotação fatorial relativa desse país. Representando a dotação relativa para o conjunto de todos os países no centro do triângulo de dotações, é possível dividir este em seis regiões, dependendo da forma como as três dotações relativas de fatores se comparem com as dotações relativas para o conjunto de todos os países.

O triângulo de dotações foi originalmente utilizado para representar graficamente as dotações relativas de fatores para os diferentes países; entretanto, a mesma análise gráfica pode ser utilizada a fim de representar as intensidades fatoriais de um produto. Assim, Londero e Teitel (1992) adaptaram os triângulos de dotações de Leamer (1987) a fim de analisar a composição de insumos primários de produtos manufaturados exportados pela Argentina e pela Colômbia. Estes autores construíram os triângulos de tal forma que o setor manufatureiro de cada país, em seu conjunto, fique representado no centro de triângulo ($k/l = r/l = k/r = 1$). Isso define seis regiões segundo as intensidades fatoriais dos produtos, como na Figura 1.

Os produtos que se situam nas regiões 1 e 2 ($k/r < 1$ e $r/l > 1$) são intensivos em recursos naturais; produtos localizados nas regiões 3 e 4 ($r/l < 1$ e $k/l < 1$) são intensivos em trabalho e produtos localizados nas regiões 5 e 6 ($k/l > 1$ e $k/r > 1$) são intensivos em capital. Neste trabalho, foi utilizado o procedimento de Londero e Teitel (1992) a fim de calcular as intensidades fatoriais para todos os produtos contidos na matriz de insumo-produto da região. A classificação dos produtos, segundo as intensidades fatoriais obtida dessa forma, servirá de base para analisar as mudanças acontecidas na estrutura do comércio exterior da região, descritas a seguir.

4 – RESULTADOS OBTIDOS

O conjunto de dados utilizados a fim de calcular o uso dos fatores de produção nos diferentes setores pro-

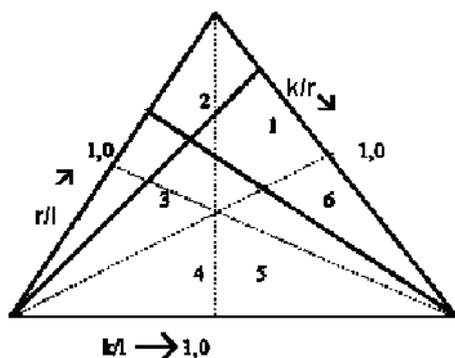


FIGURA 1 – CLASSIFICAÇÃO DAS INTENSIDADES FATORIAIS

Fonte: Londero e Teitel (1992).

dativos da economia do Nordeste foram obtidos da Matriz de Insumo-Produto do Nordeste, do BNB, referente ao ano de 1997, que pode ser consultado em Azzoni *et al.* (2001). Os fluxos comerciais do Nordeste, segundo produtos e países de destino e de origem, foram obtidos da Secretaria de Comércio Exterior (Secex) do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC) e disponíveis através do Sistema Alice. As informações sobre comércio estão disponíveis segundo classificação da Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM). Assim, foi preciso realizar a compatibilização dos dados sobre o comércio exterior do período, a fim de torná-los compatíveis com os produtos da Matriz de Insumo-Produto do Nordeste de 1997. Os dados objeto de análise compreendem o período de 1990 a 2004.

Os principais resultados obtidos para o Nordeste nas suas relações comerciais com o resto do mundo estão apresentados nas Tabelas 3 e 4. A Tabela 3 mos-

tra a participação das exportações da região para o resto do mundo, segundo a sua intensidade fatorial relativa. Os resultados mostram um predomínio de produtos intensivos em capital nas exportações do Nordeste nos últimos anos do período analisado. O crescimento das exportações de produtos intensivos em capital tem como contrapartida uma queda na participação de exportações intensivas em recursos naturais. A participação dos produtos intensivos em recursos naturais caiu sensivelmente ao longo do período. Em 1990, representavam 71,3% do total exportado, caindo para 34,3% no ano de 2004. Os resultados mostram que, durante o período, houve um aumento significativo na participação dos produtos intensivos em recursos de capital no total exportado pela região. No ano de 1990, apenas 11,4% das exportações totais eram intensivas em capital, passando esse percentual para 52,06% no ano de 2004. Por outro lado, a participação dos produtos intensivos em mão-de-obra mostra algumas variações, mas, em geral, a tendência é de diminuir sua participação. Em resumo, para o resto do mundo o Nordeste apresenta um crescimento acentuado na exportação de bens intensivos em capital e pouca participação de produtos intensivos em trabalho. Isso é contrário ao que se esperaria, dada a vantagem natural da região em produtos intensivos em trabalho. Na Tabela 4, é apresentada a evolução da estrutura das importações do Nordeste, segundo a sua intensidade fatorial relativa, para o período 1990/2004. Os resultados dessa tabela parecem mostrar que houve um crescimento significativo na participação de importações de produtos intensivos em capital. Durante o período, a participação desses produtos mais do que

TABELA 3 – PARTICIPAÇÃO DOS PRODUTOS NO VALOR TOTAL DAS EXPORTAÇÕES PARA O RESTO DO MUNDO SEGUNDO A INTENSIDADE FATORIAL RELATIVA: REGIÃO NORDESTE (1990/2004)

INTENSIDADE FATORIAL	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Prod. Intensivos Rec. Naturais	71,29	68,25	65,45	51,21	54,24	54,47	41,49	43,98	44,35	37,88	34,80	34,26	37,29	35,40	34,34
Prod. Intensivos em Trabalho	17,32	14,62	15,87	23,56	18,24	15,14	9,61	10,16	11,17	13,00	16,92	20,18	13,64	15,31	13,60
Prod. Intensivos em Capital	11,39	17,13	18,68	25,23	27,52	30,39	48,90	45,86	44,48	49,12	48,28	45,56	49,07	49,28	52,06
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: Construída com base em dados da Matriz Insumo-Produto para a Região/1997, do BNB e Sistema Alice/MDIC. Ver Azzoni *et al.* (2001).

TABELA 4 – PARTICIPAÇÃO DOS PRODUTOS NO VALOR TOTAL DAS IMPORTAÇÕES DO RESTO DO MUNDO SEGUNDO A INTENSIDADE FATORIAL RELATIVA: REGIÃO NORDESTE (1990/2004)

INTENSIDADE FATORIAL	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Prod. Int. em Rec. Naturais	39,23	39,87	37,45	41,14	43,78	45,02	37,23	28,22	30,45	32,64	28,30	22,30	20,83	19,50	18,70
Prod. Intensivos em Trabalho	31,21	25,61	26,16	24,45	23,18	20,65	14,64	15,14	16,40	12,52	10,84	12,00	9,23	9,59	8,54
Prod. Intensivos em Capital	29,56	34,52	36,39	34,41	33,04	34,33	48,12	56,64	53,15	54,84	60,86	65,70	69,95	70,90	72,77
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: Construída com base em dados da Matriz Insumo-Produto para a Região/1997, do BNB e Sistema Alice/MDIC. Ver Azzoni *et al.* (2001).

duplicou, passando de 29,56% em 1990 para 72,8% em 2004. Esse aumento na participação de produtos intensivos em capital parece ter sido acompanhado por uma redução na participação das importações de produtos intensivos em mão-de-obra e recursos naturais. Em 1990, 31,2% das importações totais eram intensivas em mão-de-obra, passando para apenas 8,54% em 2004. Por outro lado, a participação das importações de produtos intensivos em recursos naturais caiu de 39,23% em 1990 para 18,7% em 2004.

Em resumo, do lado das exportações, não parece haver tendência de comportamento coerente com o aproveitamento das vantagens comparativas da região. O Nordeste mostra um crescimento significativo na participação das exportações de produtos intensivos no fator escasso na região, o capital, e uma diminuição na participação de produtos intensivos no fator abundante, que é a mão-de-obra. Do lado das importações, porém, os resultados parecem mostrar comportamento um pouco mais coerente com as vantagens comparativas. A região mostra um crescimento na participação de importações de produtos intensivos em capital, fator escasso na região.

O cálculo das intensidades fatoriais no comércio exterior do Nordeste foi realizado também no âmbito do Mercosul. Pretende-se com essa análise conhecer melhor se as mudanças verificadas na direção do fluxo de

comércio, como resultado da criação do Mercosul, e descritas na seção dois deste trabalho, estão representando ou não aproveitamento de vantagens comparativas regionais. Assim, na Tabela 5, são apresentadas as participações dos produtos exportados para o bloco do Mercosul, segundo a intensidade fatorial relativa. Os resultados para este bloco merecem atenção especial, tendo em vista a sua recente criação e o crescimento verificado na pauta de exportações nordestinas para o Mercosul nos últimos anos.

Observa-se para o Mercosul, na Tabela 5, um predomínio de exportações de produtos intensivos em capital. A participação dos bens intensivos em capital é 10% maior para o Mercosul do que para o resto do mundo⁸. No último ano da série, 63% das exportações para o Mercosul consistiam de produtos intensivos em capital. Por outro lado, os resultados mostram uma diminuição na participação relativa dos produtos exportados para o Mercosul e intensivos em recursos naturais. Assim, no ano de 1990, 42,8% das exportações do Nordeste para este bloco de países eram intensivas em recursos naturais, passando para apenas 26,79% em 2004. No que se refere à participação dos bens intensivos em trabalho, observa-se que estes representam apenas por volta de 10% do total exportado para o Mercosul nos últimos anos da série estudada. As exportações intensivas em trabalho são bem maiores para o resto do mundo do que para o Mercosul, como mostra a Tabela 3.

TABELA 5 – PARTICIPAÇÃO DOS PRODUTOS NO VALOR TOTAL DAS EXPORTAÇÕES PARA O MERCOSUL SEGUNDO A INTENSIDADE FATORIAL RELATIVA: REGIÃO NORDESTE (1990/2004)

INTENSIDADE FATORIAL	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Prod. Intens. Em Rec. Naturais	42,83	34,18	33,28	36,07	39,47	40,73	36,88	31,39	34,45	29,95	27,84	30,35	33,88	30,99	26,79
Prod. Intensivos em Trabalho	7,19	10,64	10,69	12,21	6,62	5,34	5,41	9,68	10,30	13,21	12,38	11,31	5,20	9,38	10,62
Prod. Intensivos em Capital	49,98	55,18	56,02	51,73	53,91	53,93	57,72	58,93	55,25	56,85	59,78	58,35	60,92	59,63	62,59
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: Construída com base em dados da Matriz Insumo-Produto para a região Nordeste de 1997 do BNB e Sistema Alice Web/MDIC. Ver Azzoni *et al.* (2001).

TABELA 6 – PARTICIPAÇÃO DOS PRODUTOS NO VALOR TOTAL DAS IMPORTAÇÕES DO MERCOSUL SEGUNDO A INTENSIDADE FATORIAL RELATIVA: REGIÃO NORDESTE (1990/2004)

INTENSIDADE FATORIAL	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Prod. Intens. Em Rec. Naturais	33,49	33,66	23,72	21,70	26,31	24,83	25,08	20,70	24,76	26,64	17,46	14,70	21,03	18,90	16,32
Prod. Intensivos em Trabalho	17,06	23,40	30,71	38,71	42,09	41,13	38,90	43,85	39,65	35,90	36,71	36,96	24,07	28,18	28,14
Prod. Intensivos em Capital	49,45	42,94	45,57	39,58	31,61	34,04	36,02	35,44	35,59	37,45	45,82	48,34	54,89	52,92	55,54
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Construída com base em dados da Matriz Insumo-Produto para Região/1997 do BNB e Sistema Alice/MDIC. Ver Azzoni *et al.* (2001).

⁸ Essa diferença será maior, se levarmos em conta que dentro das exportações para o resto do mundo estão incluídas as exportações para o Mercosul.

Finalmente, o cálculo das intensidades fatoriais também foi feito para as importações provenientes do Mercosul. Os dados são referentes ao período 1990/2004 e estão apresentados na Tabela 6. Observa-se na tabela uma queda na participação de produtos importados intensivos em recursos naturais de 33,5% em 1990 para 16,3% em 2004. Como pode ser visto nos resultados apresentados, essa diminuição corresponde a um aumento na participação de importações intensivas em mão-de-obra, principalmente nos anos após a criação do Mercosul. De fato, no ano de 1997, 43,8% das importações do Nordeste, do Mercosul, eram intensivas em mão-de-obra. Os resultados mostram que, nos últimos anos da série, o Nordeste passou a ter uma participação de bens intensivos em trabalho nas importações do Mercosul duas vezes maior do que a proveniente do resto do mundo⁹ (ver Tabelas 4 e 6). O comportamento dos bens intensivos em capital das importações do Nordeste originárias do Mercosul parece ser menos definido, embora mostre nos últimos anos da série um leve incremento, provavelmente como resultado de importação de material de transporte. Comparando as Tabelas 5 e 6, observa-se que, em todos os anos da série, o Nordeste, no comércio com o Mercosul, teve uma participação maior (menor) de bens intensivos em capital (trabalho) nas exportações do que nas importações¹⁰.

Em resumo, para o bloco comercial do Mercosul, as exportações tampouco parecem mostrar comportamento coerente com o aproveitamento de vantagens comparativas regionais. Observa-se para esse bloco crescimento de exportações nordestinas intensivas no fator escasso na região, o capital, e simultaneamente uma pequena participação de produtos exportados intensivos no fator abundante, o trabalho. Por outro lado, no que se refere às importações provenientes do Mercosul, os bens intensivos em mão-de-obra têm uma participação bem maior do que as exportações do Nordeste para esse bloco. Em outras palavras, no comércio com o Mercosul, o Nordeste parece estar tendo um saldo líquido de importação indireta de mão-de-obra.

⁹ Essa diferença é maior, se levarmos em conta que, dentro das importações do resto do mundo, estão incluídas as importações do Mercosul.

¹⁰ Esses resultados parecem dar suporte às preocupações de Yeats (1998) sobre a natureza do comércio intrabloco no Mercosul.

5 – CONCLUSÕES

O objetivo deste trabalho foi analisar alguns aspectos da especialização do Nordeste no comércio internacional nos últimos anos, principalmente nas relações comerciais com o Mercosul. As informações sobre comércio exterior mostram que a região Nordeste teve um desempenho muito aquém daquele apresentado pela economia brasileira como um todo. Entretanto, devido ao processo de formação dos blocos regionais de comércio e à criação de novas indústrias na região, nos últimos anos, parece estar acontecendo uma mudança não apenas na estrutura das exportações, mas também na direção dos fluxos comerciais.

No que se refere à direção dos fluxos comerciais, observa-se uma queda na participação relativa de exportações para alguns blocos já tradicionais, como é o caso da União Européia e países asiáticos, e, simultaneamente, uma mudança no sentido Mercosul e outros blocos de países de menor importância comercial. Quanto à estrutura, a região Nordeste mostra uma queda permanente na participação de produtos primários e uma crescente participação na pauta de produtos manufaturados de maior valor agregado e intensivos em capital. Tanto em nível regional quanto em nível internacional, a região Nordeste caracteriza-se pelo seu menor desenvolvimento relativo e onde o trabalho parece ser o fator de produção relativamente abundante. Dessa forma, segundo os princípios ortodoxos da teoria do comércio, a região teria vantagens comparativas na produção e exportação de produtos intensivos em trabalho. Utilizando-se a técnica de insumo-produto, neste artigo, foi calculado o conteúdo de insumos produtivos no comércio exterior da região nos últimos anos, a fim de verificar se as mudanças acontecidas no comércio são coerentes com o aproveitamento de vantagens comparativas regionais.

Os resultados obtidos indicam que o crescimento das exportações da região, tanto para o resto do mundo quanto para o Mercosul, parecem basear-se muito mais fortemente no fator capital do que no fator trabalho. Durante o período 1990-2004, por exemplo, a participação das exportações intensivas em capital para o resto do mundo aumentou em mais de 300%, enquanto que a participação das exportações intensivas em trabalho permaneceu estagnada. Para o bloco comercial do Mercosul, as exportações se mostram ainda mais paradoxais, pois elas são mais intensivas em capital do que para o resto do mundo, e a partici-

pação dos bens intensivos em trabalho é ainda menor. Simultaneamente, as importações nordestinas do Mercosul parecem conter uma participação maior de produtos intensivos em trabalho do que as importações provenientes do resto do mundo. Isso sugere não-aproveitamento de vantagens comparativas da região no âmbito do Mercosul. Assim, o desenvolvimento de competitividade em produtos com pouca vantagem comparativa pode não apenas estar sendo causa importante do lento crescimento verificado nas exportações da região, mas também pode estar contribuindo para o aumento na desigualdade da distribuição de renda ao privilegiar o fator capital.

Abstract

The main aim of this paper is to analyze the specialization standard evolution of the Northeastern region, from 1990 to 2004, to verify whether or not the international trade is allowing the use of the area's comparative advantages, particularly in the trade with Mercosul. In order to analyze the composition of factors in the foreign trade in the region, it was used the input-output technique. Based in the income generated for each productive sector and the requirement of natural resources, we calculated the direct and indirect input requirements for each sector. The classification of products according to the factors' intensity was made based in the method of dotation triangles, developed by Leamer (1987) and adapted by Londero and Teitel (1992). The results show the rest of the world that the region presents a high intensity exportation growth in capital and a small participation in intensity work products, to oppose the region's natural advantage. At Mercosul level, the trade is shown to be even more paradoxical; therefore, to this block the region shows a bigger (smaller) participation of intensive goods in capital (work), in the exportations than in the importations. Therefore, it seems to exist an indirect liquid labor importation from Mercosul.

Key words:

International trade; Northeast; Mercosul; Comparative advantages.

REFERÊNCIAS

- AZZONI, C. R. *et al.* **Macroeconomia do Nordeste: 1970–1998**. Fortaleza: Banco do Nordeste, 2001.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio. Disponível em: <<http://alicerweb.desenvolvimento.gov.br>>. Acesso em: 11 dez. 2006.
- FEISTEL, P. R. **A natureza do comércio das regiões brasileiras no Mercosul**. 2006. Tese (Doutorado em Economia) – Curso de Pós-graduação em Economia, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2006.
- HIDALGO, A. Intensidades fatoriais na economia brasileira: novo teste empírico do Teorema de Heckscher-Ohlin. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, v. 39, n. 1, p. 27-55, 1985.
- _____. Especialização do Nordeste brasileiro no comércio internacional: MERCOSUL e outros blocos regionais de comércio. *In: GALVÃO et al. Comércio internacional e MERCOSUL: impactos sobre o Nordeste brasileiro*. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 1997. p. 166–183.
- _____. Industrialização e a mudança no conteúdo de insumos das exportações brasileiras. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 27, n. 3, p. 433-448, 1996.
- _____; VERGOLINO, J. **O Nordeste e os blocos econômicos**. Recife, 1999. Relatório de pesquisa apresentado à SUDENE.
- KRUGMAN, P. Increasing returns, monopolistic competition, and international trade. **Journal of International Economics**, Amsterdã, Holanda, v. 9, n. 4, p. 469-479, 1979.
- LAFAY, G. Le mesure des avantages comparatifs révélés. **Économie Prospective Internationale**, Paris, n. 41, 1990.
- LEAMER, E. Paths of development in the three-factor, N-good general equilibrium model. **Journal of Political Economy**, Illinois, USA, v. 95, n. 5, p. 961-999, 1987.
- LONDERO, E.; TEITEL, S. Industrialización, exportaciones de manufacturados y contenido de insumos primários. *In: ENCONTRO LATINO-*

AMERICANO DA SOCIEDADE ECONÔMETRICA, 11., 1992, Cidade do México. **Anais...** Cidade do México: [s. n.], 1992.

THORSTENSEN, V. *et al.* **O Brasil frente a um mundo dividido em blocos**. São Paulo: Instituto Sul-Norte, Livraria Nobel, 1994.

YEATS, A. J. Does Mercosur's trade performance raise concerns about the effects of regional trade arrangements? **The World Bank Economic Review**, Washington, D. C., USA, v. 12, n. 1, p. 1-28, 1998.

Recebido para publicação em 20.04.2006

Apêndice

Grupos de produtos	Capítulos da NCM	Descrição
Alimentos, fumo e bebidas	01 a 24	Produtos de origem animal: animais vivos, carnes, peixes, laticínios, ovos. Produtos de origem vegetal: plantas, vegetais, frutas, café, chá, cereais, amidos, trigo, grãos, sementes, gomas, gorduras, e óleos de origem animal e vegetal. Produtos alimentares, bebidas e fumo: carnes preparadas, açúcares, cacau, farinhas, preparados de cereais, pastelaria, preparados de frutas ou vegetais, bebidas alcoólicas ou não e fumo.
Minerais	25 a 27	Sal, enxofre, gesso, cal, cimento, minérios, combustíveis e ceras minerais.
Produtos químicos	28 a 38	Inorgânicos, orgânicos, farmacêuticos, fertilizantes, tintas, óleos, essenciais, sabões, ceras, colas, pólvora e produtos para fotografia.
Plásticos e Borracha	39 a 40	Produtos plásticos e borracha
Calçados e couros	41 a 43 e 64 a 67	Calçados, chapéus, guarda-chuvas, peles e obras de couro.
Madeira e carvão vegetal	44 a 46	Madeira, cortiça e obras de madeira
Papel e celulose	47 a 49	Papel e impressos
Têxtil	50 a 63	Fio, tecelagem e confecções
Minerais não-metálicos	68 a 72	Obras de pedra, cerâmica e vidro, pérolas, pedras preciosas e metais preciosos.
Metais comuns	73 a 83	Ferro e aço, cobre, níquel, alumínio, chumbo, zinco, estanho e ferramentas
Máquinas e equipamentos	84 a 85	Máquinas e equipamentos elétricos
Material de transporte	86 a 89	Veículos de transporte, automóveis, tratores, aeronaves e embarcações.
Ótica e instrumentos	90 a 92	Ótica, fotografia e instrumentos de medida e controle
Outros	93 a 99 e 00	Armas e munições, mercadorias diversas, móveis, iluminação, brinquedos, produtos de esporte e objetos de arte.

QUADRO 1A – CRITÉRIO DE CLASSIFICAÇÃO DOS CAPÍTULOS DA NCM, SEGUNDO GRUPOS DE PRODUTOS

Nota: Este critério de classificação é o mesmo utilizado em Thorstensen. *et al.* (1994, p. 50-51).

Políticas de Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura Familiar no Brasil: O Caso Recente do Pronaf

Lauro Mattei

- Doutor em Economia pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp)
- Professor do Curso de Graduação e de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

Resumo

O trabalho faz uma análise de desempenho do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) no Brasil, resgatando sua concepção, objetivos, principais instrumentos operacionais e mudanças institucionais recentes do programa. A análise dos indicadores de desempenho é dividida em duas fases distintas: a primeira diz respeito ao período que vai do início do Pronaf até 1999, quando o público beneficiário é diferenciado a partir do nível de renda bruta das unidades familiares de produção; já a segunda fase engloba as safras agrícolas subseqüentes até 2004, último ano com informações disponíveis. A principal conclusão do estudo é que o programa continua fortemente concentrado na região Sul do país e, em termos dos grupos beneficiários, nota-se uma concentração dos recursos nos grupos C e D, que são considerados os agricultores mais bem posicionados no sistema agropecuário familiar brasileiro.

Palavras-chave:

Pronaf; Agricultura Familiar; Desenvolvimento Rural.

Nota do Editor:

Artigo apresentado no IX Encontro da Associação Brasileira de Estudos do Trabalho (Abet), realizado em Recife, de 13 a 16 de novembro de 2005.

1 – INTRODUÇÃO

Durante o processo de modernização da agricultura brasileira, as políticas públicas para a área rural, em especial a política agrícola, privilegiaram os setores mais capitalizados e a esfera produtiva das *commodities* voltadas ao mercado internacional, com o objetivo de fazer frente aos desequilíbrios da balança comercial do país. Para o setor da produção familiar, o resultado dessas políticas foi altamente negativo, uma vez que grande parte desse segmento ficou à margem dos benefícios oferecidos pela política agrícola, sobretudo nos itens relativos ao crédito rural, aos preços mínimos e ao seguro da produção.

De um modo geral, pode-se dizer que, até o início da década de 1990, não existia nenhum tipo de política pública especial, com abrangência nacional, voltada ao atendimento das necessidades específicas do segmento social de agricultores familiares, o qual era, inclusive, caracterizado de modo meramente instrumental e bastante imprezioso no âmbito da burocracia estatal brasileira.

Com a promulgação da Constituição de 1988, ocorreu um reordenamento do Estado brasileiro. Ao se primar mais pela descentralização, introduziram-se novos mecanismos de gestão social das políticas públicas, visando democratizar o acesso dos beneficiários aos recursos públicos. Em grande medida, esse movimento conduziu a um aumento crescente dos conselhos gestores, tanto de políticas setoriais como das políticas gerais de desenvolvimento nas esferas federal, estaduais e municipais.

Foi neste cenário que se criou, em 1996, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), atendendo-se a uma antiga reivindicação das organizações dos trabalhadores rurais, que colocavam a necessidade da formulação e implementação de políticas de desenvolvimento rural específicas para o segmento numericamente mais importante, porém o mais fragilizado da agricultura brasileira, tanto em termos de capacidade técnica como de inserção nos mercados agropecuários. Aqui deve-se ressaltar que o movimento sindical rural, através de suas organizações e de suas lutas das duas últimas décadas, desempenhou um papel decisivo na implantação desse programa, o qual também favoreceu o atendimento de uma outra bandeira histórica dos trabalhadores rurais: o acesso, por parte dos agricultores familiares, aos diversos serviços oferecidos pelo sistema financeiro nacional.

Assim, a década de 1990 foi marcada por alguns fatores que foram decisivos para mudar os rumos das políticas de desenvolvimento rural. Por um lado, o movimento sindical dos trabalhadores rurais ligados à Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (Contag) e ao Departamento Nacional de Trabalhadores Rurais da Central Única dos Trabalhadores (DNTR/Cut), passaram a direcionar suas reivindicações e lutas para a chamada “reconversão e reestruturação produtiva” dos agricultores familiares, que seriam afetados pelo processo de abertura da economia. Com isso, as reivindicações dos trabalhadores rurais, que já haviam começado a ter voz na Constituição de 1988, ganharam destaque nas “Jornadas Nacionais de Luta” da primeira metade da década de 1990 e que, a partir de 1995, passaram a ser denominadas de “Grito da Terra Brasil”¹.

Por outro lado, os estudos realizados conjuntamente pela FAO/Incra definem com maior precisão conceitual a agricultura familiar e, mais ainda, estabelecem um conjunto de diretrizes que deveriam nortear a formulação de políticas públicas adequadas às especificidades dos grupos de agricultores familiares. É amplamente conhecido que esses estudos serviram de base para as primeiras formulações do Pronaf. (FAO, 1994a, 1994b).

Embora bastante recente, o Pronaf se transformou rapidamente em uma alternativa concreta para diversos segmentos da agricultura familiar brasileira. Procurando entender o processo em curso, o trabalho tem como objetivo analisar a evolução do programa até a última safra agrícola, concentrando suas atenções sobre as modalidades de crédito, que são o carro-chefe deste tipo de política agrícola. Para tanto, além desta introdução, o texto contém mais três seções.

Na primeira seção, será discutida a trajetória do programa, dando destaque às mudanças institucionais recentes que remodelaram este tipo de política pública. A segunda seção analisa o desempenho das duas principais modalidades de crédito, tanto nacional como regionalmente, destacando os aspectos dos contratos efetuados, o volume de recursos utilizado e as principais categorias de agricultores beneficiadas. Finalmente, a terceira seção apresenta as considerações finais do estudo,

¹ Essas “Jornadas” eram organizadas, no início, pela Contag, Cut Rural e o Movimento dos Sem Terra (MST), e contavam com a participação de todos os demais movimentos sociais rurais.

procurando destacar os efeitos e as perspectivas dessa política para o desenvolvimento da agricultura familiar brasileira.

2 – BREVES NOTAS SOBRE A TRAJETÓRIA RECENTE DO PRONAF

2.1 – Os Antecedentes do Programa

Como dissemos anteriormente, na década de 1990, as reivindicações dos trabalhadores rurais e os estudos realizados pelo Projeto FAO/Incra, que definiram com maior precisão conceitual a agricultura familiar e estabeleceram um conjunto de diretrizes que deveriam nortear a formulação de políticas para esse segmento específico de trabalhadores rurais, serviram de base para as primeiras formulações do Pronaf.

Do ponto de vista institucional, houve uma série de modificações até que o Programa atingisse o formato atual. Cronologicamente, nota-se que esse processo de mudanças na política agrícola teve início a partir de 1994, quando o Governo Itamar Franco criou o Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (Provap), que tinha como objetivo destinar um volume de crédito com taxas de juros mais acessíveis aos agricultores familiares. Cabe frisar que, embora o Provap tenha tido resultados pífios do ponto de vista dos recursos aportados para os agricultores, sua importância consiste na transição que ali se iniciou em direção a uma política pública diferenciada por categorias de produtores rurais.

A partir de 1995, já no Governo Fernando Henrique Cardoso, o Provap foi totalmente reformulado, dando origem ao Pronaf, através do Decreto Presidencial nº 1.946, datado de 28.07.1996. Desse ano em diante, o programa tem-se firmado como a principal política pública do Governo Federal para apoiar os agricultores familiares. Deve-se registrar, no entanto, que, no primeiro ano, foram implementadas apenas as ações relativas ao crédito de custeio e que a ampliação do programa para as áreas de investimentos, infra-estrutura e serviços municipais, capacitação e pesquisa, só ocorreu a partir de 1997, quando o Pronaf ganhou maior dimensão e passou a operar de forma integrada em todo o território nacional.

A outra grande mudança institucional ocorreu em 1999, quando se alterou o capítulo 10 do Manual de Crédito Rural (resolução 2.629, de 10.08.1999). Esta resolu-

ção estratificou os beneficiários do programa em seis categorias, de acordo com o nível da renda bruta familiar anual. Com isso, nota-se que a nova classificação dos agricultores permitiu que as regras de financiamentos fossem mais adequadas à realidade dos distintos segmentos que compõem o setor da agricultura familiar, conforme comentaremos em um item mais adiante.

2.2 – Objetivos e Características Operacionais do Programa

O Manual Operacional do Pronaf define como objetivo geral do programa propiciar condições para aumentar a capacidade produtiva, a geração de emprego e de renda, de tal forma a melhorar a qualidade de vida dos agricultores familiares. Para isso, foram definidos como objetivos específicos:

- a) ajustar as políticas públicas de acordo com a realidade dos agricultores familiares;
- b) viabilizar a infra-estrutura necessária à melhoria do desempenho produtivo dos agricultores familiares;
- c) elevar o nível de profissionalização dos agricultores familiares através do acesso aos novos padrões de tecnologia e de gestão social;
- d) estimular o acesso desses agricultores aos mercados de insumos e produtos.

Do ponto de vista do público-alvo, o programa atende especificamente os agricultores familiares, que são caracterizados a partir dos seguintes critérios: possuir 80% da renda familiar originária da atividade agropecuária; deter ou explorar estabelecimentos com área de até quatro módulos fiscais; explorar a terra na condição de proprietário, meeiro, parceiro ou arrendatário; utilizar mão-de-obra exclusivamente familiar, podendo manter até dois empregados permanentes; residir no imóvel ou em aglomerado rural ou urbano próximo e possuir uma renda anual máxima de até R\$ 27.500,00.

Operacionalmente, o Pronaf se divide em três modalidades: as operações de Crédito Rural (Custeio e de Investimento), as atividades de Infra-estrutura e Serviços Municipais e as ações na área de Capacitação e Profissionalização dos agricultores. A modalidade do Crédito está

voltada para o apoio financeiro aos agricultores familiares e compreende diversas linhas de crédito específicas: custeio e investimento normais; crédito rural rápido; crédito especial, investimento especial e crédito às agroindústrias. Já o Pronaf Infra-estrutura e Serviços está voltado para a melhoria da rede de infra-estrutura dos municípios através do financiamento de obras e serviços necessários ao fortalecimento da agricultura familiar. Para participar dessa modalidade, cada município selecionado precisa elaborar um Plano Municipal de Desenvolvimento Rural (PMDR), que é analisado e aprovada pelas instâncias deliberativas do programa, que são, basicamente, os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDRs) e o Conselho Estadual do Pronaf. Finalmente, as atividades de Capacitação e de Profissionalização visam proporcionar novos conhecimentos aos agricultores familiares e às suas organizações sobre processos de produção e de gestão das propriedades.

Quanto à origem dos recursos, observa-se que as fontes básicas de financiamento do Pronaf são as seguintes: Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT); recursos do Tesouro Nacional e das Exigibilidades Bancárias (MCR 6.2) e Fundos Constitucionais do Centro-Oeste (FCO) e do Nordeste (FNE). A participação de cada fonte no volume total dos recursos destinados aos agricultores familiares será comentada na seção seguinte.

2.3 – As Mudanças Institucionais após 1999

A partir de 1999, com o início do Segundo Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), o Pronaf sofreu uma série de alterações institucionais. Em primeiro lugar, esse programa deixou de fazer parte do Ministério da Agricultura, onde era vinculado à Secretaria de Desenvolvimento Rural (SDR), e foi incorporado ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Em segundo lugar, nessa nova estrutura organizacional, a agricultura familiar ganhou maior espaço, que se expressa através da criação da Secretaria da Agricultura Familiar (SAF), no âmbito do MDA. Com isso, nota-se que as discussões e as definições que dizem respeito ao tema ganharam uma nova centralidade no âmbito do governo e uma maior visibilidade junto à sociedade.

No início de 2003, com a posse do Governo Lula, ocorreu uma nova mudança institucional. Com a criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), no MDA, a linha Pronaf Infra-estrutura e Serviços Municipais

ficou sob a gerência da SDT, a qual passou a financiar projetos que incorporassem a noção de “desenvolvimento territorial”. O resultado mais visível dessa mudança é que os municípios deixaram de ser a unidade de referência desta linha de crédito e, em seu lugar, passou-se a beneficiar iniciativas de caráter regional.

Uma outra alteração importante introduzida recentemente foi a segmentação do público beneficiário do programa, de acordo com a metodologia dos estudos da FAO/Incrá. Assim, têm-se hoje seis grupos distintos de agricultores familiares beneficiários do programa: os agricultores estabilizados economicamente (conhecidos como Grupo D); os agricultores com exploração intermediária, mas com bom potencial de resposta produtiva (Grupo C); os agricultores com baixa produção e pouco potencial de aumento da produção (Grupo B) e os assentados pelo processo de reforma agrária (Grupo A). As duas novas categorias são o grupo A/C, composto por agricultores oriundos do processo de reforma e que passaram a receber o primeiro crédito; grupo E, composto por agricultores familiares com os melhores índices de renda bruta familiar anual.

Além disso, observa-se uma série de mudanças do programa no campo financeiro, principalmente no que diz respeito às taxas de juros e às formas de pagamento dos empréstimos bancários². Em grande parte, essas modificações visam atender a um número maior de beneficiários e expandir a esfera de interferência da agricultura familiar no âmbito da produção agropecuária do país. Com isso, pode-se dizer que o Pronaf é uma política pública que ainda está em construção e que necessitará de modificações constantes até atingir os seus objetivos globais.

Finalmente, em termos das instâncias deliberativas, verifica-se a mesma sistemática adotada desde o início da implantação do programa. Assim, no universo municipal, existem os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDR), que elaboram e aprovam os Planos de Trabalho (PT) e os encaminham às instâncias superiores. No âmbito estadual, existe o Conselho Estadual do Pronaf, que analisa e aprova os planos municipais e os encaminha ao Governo Central. Essas tarefas ficam ao encargo da Secretaria Executiva Estadual do programa. Na esfera nacional, existe o Conselho Nacional e a Ge-

² Uma síntese dessas modificações bancárias pode ser encontrada em Schneider *et al.* (2004).

rência Executiva do Programa, onde são discutidas e tomadas todas as decisões políticas relativas ao apoio à agricultura familiar.

2.4 – Condições Operacionais do Programa na Última Safra³

As regras do Plano de Safra 2004 estabeleceram um conjunto de valores diferenciados por categorias de agricultores familiares, conforme os grupos a seguir descritos. Esta diferenciação entre os diversos segmentos permite que as condições de financiamento sejam mais adequadas à realidade de cada um deles.

Grupo A: agricultores assentados da reforma agrária que, com a extinção do Programa Especial de Crédito para a Reforma Agrária (Propera), passaram a ser atendidos pelo Pronaf. Atualmente, pelas regras do Plano de Safra 2003/044⁴, esses agricultores podem financiar até R\$ 2.500,00 para custeio da safra e até R\$ 13.500,00 para investimentos. No caso de crédito de custeio, o prazo para pagamento é de dois anos e as taxas de juros são de 2% ao ano. Já para o crédito de investimento esses números são de 10 anos (5 anos de carência) e 1,15% ao ano, respectivamente. Foi previsto, também, um desconto de 46% sobre o valor financiado, desde que o pagamento ocorra dentro dos prazos estipulados;

Grupo B: agricultores familiares e remanescentes de quilombos, trabalhadores rurais e indígenas com renda bruta anual atual de até R\$ 2.000,00. Esse grupo inclui as famílias rurais com baixa produção e pouco potencial de aumento da produção no curto prazo localizadas em regiões com concentração de pobreza rural. Os valores dos financiamentos (custeio mais investimento) são limitados em até R\$ 1.000,00 para qualquer atividade geradora de renda, com juros de 1% ao ano e prazo para pagamento de dois anos, sendo um de carência. Nessa modalidade de crédito, o tomador pode-se beneficiar de um desconto de 25% sobre o valor financiado, quando os prazos de ressarcimento do empréstimo forem respeitados;

Grupo C: agricultores familiares com renda bruta anual atual entre R\$ 2.000,00 a R\$ 14.000,00, que apre-

sentem explorações intermediárias com bom potencial de resposta produtiva. Os limites de financiamento para custeio são de R\$ 2.500,00, com juros de 4% ao ano, desconto (rebate) de R\$ 200,00 e prazo de pagamento de até dois anos. Já para investimentos, o limite é de R\$ 5.000,00 e o prazo de pagamento de até oito anos, com a mesma taxa de juros. Além do rebate, o agricultor pode-se beneficiar de um bônus de 25% sobre os juros, desde que observados os prazos;

Grupo A/C: agricultores oriundos do processo de reforma agrária e que passam a receber o primeiro crédito de custeio após terem obtido o crédito de investimento inicial que substituiu o antigo programa de apoio aos assentados. Os limites de financiamento de custeio variam de R\$ 500,00 até R\$ 2.500,00, com juros de 2% ao ano e prazo de pagamento de até dois anos. Esse grupo também é beneficiado por um desconto de R\$ 200,00 sobre o valor emprestado desde que quitado dentro dos prazos estabelecidos;

Grupo D: agricultores estabilizados economicamente com renda bruta anual entre R\$ 14.000,00 e R\$ 40.000,00, sendo que o limite para custeio é de até R\$ 6.000,00, com juros de 4% ao ano e prazo de até dois anos. Já para investimento, o limite de financiamento é de até R\$ 18.000,00, com prazo de até oito anos e juros iguais ao do custeio, podendo ser reduzido em 25% o valor referente aos juros para os pagamentos no prazo;

Grupo E: agricultores com renda bruta anual entre R\$ 40.000,00 a R\$ 60.000,00. Os limites de financiamento para custeio são de R\$ 28.000,00, com juros de 7,25% ao ano e prazo de pagamento de dois anos. Já para investimento, o limite de financiamento é de R\$ 36.000,00, com juros idênticos ao crédito de custeio e prazo de pagamento de até oito anos, com três anos de carência, sem previsão de descontos.

3 – INDICADORES DE DESEMPENHO DA LINHA DE CRÉDITO DE FINANCIAMENTO DA PRODUÇÃO

Esta linha de financiamento é composta pelo crédito de custeio da safra agrícola e pelo crédito de investimento produtivo. Em função das mudanças ocorridas no público beneficiário do programa a partir de 1999, os indicadores de desempenho serão discutidos separadamente, considerando-se dois períodos: o primeiro engloba do

³ A cada ano, o governo federal muda os valores e as condições operacionais para cada uma das categorias sociais de agricultores familiares.

⁴ Para todos os demais grupos, os valores e prazos também se referem à safra 2003/04.

início do Programa até o ano de 1999, quando não havia distinção dos tomadores de crédito, e o segundo, após 1999, quando se introduziu a diferenciação dos agricultores familiares beneficiários do Pronaf.

3.1 – Primeira Fase do Pronaf: Concentração dos Recursos na Região Sul do País

A sistemática de concessão de crédito através do Pronaf vem sofrendo contínuas alterações desde a criação dessa política específica, sobretudo no que diz respeito aos valores limites para custeio e para investimento, bem como no que se refere às taxas de juros que incidem sobre os recursos alocados no programa.

Inicialmente, deve-se destacar que a modalidade de crédito para custeio participou expressivamente, na primeira fase, no volume total de recursos efetivamente aplicados, enquanto que a modalidade de crédito para investimentos começou a operar mais significativamente somente após o ano de 1997. Este fato pode ser comprovado através dos dados de 1999, os quais mostram que, dos 826 mil contratos celebrados naquele ano, somente cerca de 100 mil foram para a modalidade de investimentos. Já em termos dos recursos, nota-se que, dos R\$ 1.896 milhões efetivamente liberados, apenas R\$ 312.977.714,07 foram aplicados em investimentos nas unidades de produção. Isso significa que o crédito agrícola, no primeiro momento, teve um forte direcionamento para a área de manutenção das safras anuais e uma baixa intervenção sobre os problemas estruturais do sistema de produção dos agricultores familiares.

A evolução do programa, em termos do número de contratos efetuados e do volume de recursos aplicado, é mostrada pela Tabela 1. Em primeiro lugar, observa-se que, no ano de 1995, houve um pequeno número de financiamentos, além do baixo uso de recursos, sendo que o total disponibilizado foi destinado para o crédito de

custeio da safra agrícola. Em grande medida, a explicação para o comportamento pouco expressivo do Pronaf naquele ano diz respeito às dificuldades enfrentadas pelos agricultores diante das condições de financiamento impostas pelos agentes financeiros.

A partir de 1996, nota-se um forte incremento do total de recursos aplicados no programa e da própria procura pelo crédito rural, a qual se expressa através da elevação do número de contratos. Essa alteração deve-se a um somatório de fatores que atuaram positivamente. Por um lado, o Conselho Monetário Nacional (CMN) adotou uma série de medidas para estimular os agentes financeiros a operar o Pronaf e, por outro, reduziram-se bastante os encargos financeiros que incidiam sobre o crédito de custeio (os juros praticados na safra de 1995 foram de 16% ao ano, enquanto que, na safra seguinte, caíram para 12% ao ano). Deve-se destacar que essa mudança foi efetivada devido à forte pressão exercida pelos trabalhadores rurais que exigiram melhores condições de financiamento.

Nos anos seguintes, o programa foi bastante aperfeiçoado, tanto em termos dos mecanismos como das condições de financiamento. Assim, em 1999, a taxa de juros foi reduzida para 5,75% ao ano, o que possibilitou a ampliação do número de agricultores familiares beneficiados pelo programa.

A Tabela 1 apresenta um outro indicador importante que precisa ser considerado, uma vez que, desde 1995, o Banco Central não registra mais, de forma estratificada, o destino do crédito rural por setor social. Com isso, o valor médio dos contratos assume grande relevância na discussão dos beneficiários do programa. Legalmente, foi estabelecido como limite máximo de financiamento o valor de R\$ 5.000,00; entretanto, vemos que os contratos efetuados situaram-se bem abaixo desse teto, o que significa que um número razo-

TABELA 1 – NÚMERO DE CONTRATOS E VOLUME DE RECURSOS DO PRONAF

ANO	Nº DE CONTRATOS	RECURSOS (R\$)	VALOR MÉDIO (R\$)
1995	32.000	93.000.000,00	2.906,25
1996	332.828	649.795.910,00	1.952,30
1997	496.550	1.637.440.160,00	3.297,60
1998	709.906	1.814.972.000,00	2.556,60
1999	826.582	1.896.604.100,00	2.294,50
TOTAL	2.397.866	6.091.812.170,00	2.540,50

Fonte: SAF/MDA

ável de agricultores pode ter-se beneficiado dessa política pública, a qual possibilitou um novo tipo de relacionamento entre os agentes financeiros e os agricultores, considerando-se o fato de que operações bancárias abaixo do valor máximo fixado pelo programa são pouco atraentes para o sistema financeiro.

Por fim, convém destacar que os valores médios dos contratos variam muito entre as grandes regiões e, mais fortemente, entre as unidades da federação. De alguma forma, essas variações refletem os diferentes sistemas de produção e os distintos tipos de produtos incentivados pelo Pronaf em cada um dos Estados da federação.

Quanto às fontes de financiamento da modalidade crédito rural (tanto custeio como investimento), nota-se uma concentração da maior parte dos recursos em uma única fonte. Para o conjunto do período analisado, temos que, em 1996, o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) respondeu por 67% dos recursos aplicados, enquanto que a exigibilidade bancária (MCR 6.2) respondeu pelo restante. Já em 1999, esse quadro foi bastante modificado, apresentando os seguintes resultados: a participação do FAT cresceu para 82% do total disponibilizado, enquanto que a exigibilidade bancária reduziu sua participação para apenas 10% do total. O res-

tante dos recursos teve origem em outras fontes, sobretudo os Fundos Constitucionais.

O FAT é um fundo financeiro vinculado ao Ministério do Trabalho destinado ao custeio de programas relativos a emprego (com destaque para pagamento do seguro-desemprego); aos salários (pagamento de abonos salariais) e ao financiamento de programas de desenvolvimento econômico. Os seus recursos provêm das arrecadações do Programa de Integração Social (PIS) e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep), dos dividendos oriundos de aplicações financeiras desses recursos, de encargos devidos pelos contribuintes etc.

No caso específico do Pronaf, os recursos são alocados apenas pelas instituições financeiras federais (Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Banco do Nordeste do Brasil e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social), as quais repassam essas verbas ao público-alvo, responsabilizando-se pelos riscos dos financiamentos e pela remuneração devida ao FAT.

A Tabela 2 apresenta a distribuição espacial dos contratos e dos recursos pelas grandes regiões do país. Tomando-se como base o ano de 1996, percebe-se que,

TABELA 2 – DISTRIBUIÇÃO DOS CONTRATOS E DOS RECURSOS POR GRANDES REGIÕES DO PAÍS

REGIÃO	1996	1997	1998	1998
NORTE	8.872	6.337	11.489	18.853
Contratos	65.974,81	23.722,15	27.385,00	51.248,50
Valor (R\$ 1.000)	7.436,20	3.743,41	2.383,58	2.718,30
Valor Médio (R\$)				
NORDESTE	44.536	81.871	174.642	178.481
Contratos	84.443,80	166.025,57	677.070,00	470.867,10
Valor (R\$ 1.000)	1.896,10	2.027,89	3.876,90	2.638,20
Valor Médio (R\$)				
SUDESTE	16.364	61.338	80.693	105.594
Contratos	67.842,56	290.386,63	255.204,00	345.730,20
Valor (R\$ 1.000)	4.145,80	4.734,20	3.162,65	3.274,14
Valor Médio (R\$)	259.134	332.307	429.707	499.300
SUL	420.282,46	1.048.839,22	787.778,00	929.147,40
Contratos	1.621,87	3.156,24	1.833,30	1.860,90
Valor (R\$ 1.000)				
Valor Médio (R\$)				
C.-OESTE	3.922	14.697	13.375	24.354
Contratos	11.252,28	108.466,59	67.535,00	99.610,90
Valor (R\$ 1.000)	2.868,90	7.380,15	5.037,38	4.090,10
Valor Médio (R\$)				

Fonte: SAF/MDA

Nota: As informações referentes ao ano de 1995 não estão disponíveis regionalmente.

nesse período, houve uma forte concentração, tanto dos contratos (78% do total) como dos recursos (65%), na região Sul do país. As demais regiões tiveram o seguinte desempenho: Norte com 3% dos contratos e 10% dos recursos; Nordeste com 13% dos contratos e 13% dos recursos; Sudeste com 5% dos contratos e 10% dos recursos; e Centro-Oeste com 1% dos contratos e 2% dos recursos.

Todavia, deve-se ressaltar que os dados do Censo Agropecuário de 1995-96, retabulados pelo Projeto FAO/Incra, revelam que 85% do total dos estabelecimentos agropecuários do país, ou seja, 4.139.369 estabelecimentos, são de agricultores familiares. Regionalmente, estes estabelecimentos apresentam a seguinte distribuição: Nordeste responde por 49,5% dos estabelecimentos do país; Sudeste, por 15,3%; Sul, por 22%; Centro-Oeste, por 4%; e o Norte por 9,2% do total.

Isso significa que, na primeira fase do programa, ocorreu um desequilíbrio espacial muito forte. Dentre as diversas explicações possíveis para a existência desses desequilíbrios na aplicação dos recursos do Pronaf, destacam-se:

- a) o peso econômico e as pressões das agroindústrias na região Sul do país sobre os agricultores a elas vinculados. No ano de 1996, por exemplo, 32% do total dos contratos de crédito para custeio foram para a cultura do fumo, 14% para a cultura do milho e 8% para a cultura da soja, indicando um alto grau de concentração dos recursos do Pronaf em produtos típicos das cadeias agroindustriais do país mais competitivas no mercado internacional, em grande medida controladas pelas empresas agroindustriais dos setores de carnes e de fumo;
- b) um nível maior de organização dos agricultores familiares e uma certa tradição de luta pelo crédito rural mais fortemente incorporada à pauta de reivindicação dos agricultores familiares da região Sul;
- c) uma organização mais limitada dos agricultores familiares da região Nordeste, o que se traduz em um baixo poder reivindicatório;
- d) um processo de integração produtiva maior na região Sul do país, cuja integração agroindustrial

submete mais fortemente os agricultores à lógica operacional das agroindústrias.

Independentemente deste conjunto de explicações, o fato é que a trajetória do Crédito Rural do Pronaf ainda continua fortemente concentrada na região Sul do país, embora medidas seqüenciais adotadas pelo programa tenham provocado uma tendência de queda nos últimos anos neste processo de concentração regional dos recursos.

Em termos de participação percentual de cada região do país no programa, o ano de 1999 revelou o seguinte quadro: a região Sul continuava respondendo por 60% dos contratos, com 49% dos recursos; a região Sudeste aumentou sua participação para 18% nos recursos e para 13% nos contratos; a região Nordeste deteve 22% dos contratos e 25% dos recursos, enquanto a região Centro-Oeste passou para 3% dos contratos, mas com apenas 5% dos recursos. Deve-se registrar o comportamento distinto que ocorreu na região Norte, uma vez que, entre 1996 e 1999, a sua participação percentual no total dos contratos passou de 3% para 2% e no volume de recursos de 10% para 3%, não havendo registro de fatos estruturais que pudessem justificar tal comportamento.

Internamente às regiões, verifica-se, também, um processo de concentração dos contratos e dos recursos em alguns Estados. Assim, em 1999, o quadro distributivo dos recursos se apresentava da seguinte forma: na região Norte, o Estado de Rondônia respondia por 84% dos contratos e 81% dos recursos; na região Nordeste, os Estados da Bahia e de Pernambuco detinham, respectivamente 24% e 10% dos contratos e 28% e 17% dos recursos regionais; na região Sudeste, o Estado de Minas Gerais detinha 57% dos contratos e 52% dos recursos; na região Sul, o Estado do Rio Grande do Sul respondia por 56% dos contratos e 51% dos recursos; e na região Centro-Oeste, o Estado de Mato Grosso do Sul detinha 37% dos contratos e 39% dos recursos.

Em termos do valor médio dos contratos, verifica-se que, em todas as regiões, esse valor não atingiu o teto máximo do programa, que é de R\$ 5.000,00. Entretanto, a dinâmica regional revela dois casos extremos: por um lado, a região Sul apresenta os menores valores e, por outro, a região Centro-Oeste detém os maiores valores médios dos contratos. De alguma forma, esses resultados indicam que, tanto na região Sul como na região Nordeste, a escala produtiva dos agricultores familiares

é menor, comparativamente aos mesmos agricultores das regiões Centro-Oeste e Norte, que possuem contratos com valores bem mais elevados.

3.2 – A Segunda Fase do Pronaf: Maior Abrangência Nacional

Esta fase diz respeito ao período pós-1999, quando os recursos passaram a ser destinados por grupos de agricultores familiares, conforme citamos anteriormente. A Tabela 3 mostra a expansão do número de contratos e volume total de recursos disponibilizados nas últimas safras agrícolas. Do ponto de vista dos contratos, nota-se um crescimento progressivo, principalmente nos dois últimos anos, significando que um número muito maior de agricultores familiares vem tendo acesso ao crédito rural. Em termos percentuais, houve um crescimento do número de contratos de mais de 70% entre 1999 e 2004.

Quanto ao montante de recursos do crédito rural destinado aos agricultores familiares, observam-se dois movimentos distintos. De um lado, verifica-se que o volume total de recursos disponibilizados nas safras agrícolas de 1999 a 2002 ficou praticamente estável, situando-se na faixa de 2 bilhões de reais. De outro, nota-se que, a partir de 2003, houve um aumento progressivo, sendo que, na safra de 2004, o montante de recursos disponível aos agricultores familiares praticamente triplicou em relação à safra de 1999. Isto significa que este segmento de produtores rurais efetivamente está sendo priorizado pela política agrícola e de desenvolvimento rural. O plano da safra de 2005 reforça essa argumentação, uma vez que, neste ano, estão orçados 7 bilhões de reais para a agricultura familiar.

A Tabela 4 apresenta a distribuição regional do programa ao longo do período considerado. Em termos do número de contratos, nota-se que, nesta segunda

fase, está havendo uma maior capilaridade do programa em todas as regiões do país. Tomando-se como ponto de partida a safra de 1999, vemos que a região Sul detinha 60,5% do total dos contratos, ao passo que a região Nordeste ficava apenas com 22% dos contratos. Como esta região concentrava quase 50% dos estabelecimentos agropecuários familiares do país, havia uma distorção do programa, pois parcelas enormes desta categoria de agricultores continuavam à margem dos benefícios do crédito rural. A participação das demais foi de 12%, para a região Sudeste; 2,5% para região Norte; e 3% para a região Centro-Oeste. Na safra de 2004, essa distribuição percentual entre as regiões mudou bastante, uma vez que a região Sul reduziu sua participação para 37%, ao mesmo tempo em que a região Nordeste passou a deter 37% do total dos contratos. Além disso, a região Norte passou a responder por 8%, a região Sudeste por 15% e a região Centro-Oeste permaneceu no mesmo patamar. Este baixo percentual de contratos desta última região se explica pelo fato de que a dinâmica produtiva neste espaço geográfico do país é comandada, fundamentalmente, pela agricultura patronal ligada aos segmentos do *agribusiness*.

Em termos do montante de recursos disponível para cada região geográfica do país, nota-se que, na safra de 1999, quase 50% dos recursos do programa se concentravam na região Sul, enquanto que a região Nordeste respondia por 22%, a Sudeste por 16%, a Centro-Oeste por 6% e a região Norte por apenas 3% do total. Na safra de 2004, ocorreram algumas alterações, porém sem as mudanças necessárias na rota do programa para que ele efetivamente se transforme em uma política de apoio ao desenvolvimento rural em todas as regiões do país. Assim, percebe-se que, mesmo havendo uma redução dos contratos na região Sul, ela continua concentrando 46% do total dos recursos do programa, enquanto que a re-

TABELA 3 – NÚMERO DE CONTRATOS E MONTANTE DO CRÉDITO RURAL DO PRONAF

ANO	CONTRATOS	MONTANTE (R\$ 1.000,00)
1999	802.849	1.829.731,60
2000	969.727	2.188.635,00
2001	910.466	2.153.351,30
2002	953.247	2.404.850,80
2003	1.138.112	3.806.899,20
2004	1.007.043	5.611.630,50
TOTAL	5.781.444	17.995.098,00

Fonte: SAF/MDA

TABELA 4 – NÚMERO DE CONTRATOS E MONTANTE DO CRÉDITO RURAL DO PRONAF POR GRANDES REGIÕES. BRASIL,

ANO	REGIÃO	CONTRATOS	MONTANTE (R\$ 1000,00)
1999	Norte	20.177	57.057,42
	Nordeste	178.434	469.743,88
	Centro-Oeste	24.131	102.183,32
	Sudeste	93.542	304.280,75
	Sul	486.565	896.466,23
	Subtotal	802.849	1.829.731,60
2000	Norte	40.439	137.221,64
	Nordeste	242.633	501.640,11
	Centro-Oeste	34.033	172.139,22
	Sudeste	111.315	373.702,02
	Sul	541.170	1.003.394,41
	Subtotal	969.590	2.188.097,40
2001	Norte	20.328	77.311,20
	Nordeste	218.851	317.829,07
	Centro-Oeste	31.205	197.191,60
	Sudeste	116.208	340.340,62
	Sul	523.872	1.220.675,74
	Subtotal	910.464	2.153.348,23
2002	Norte	31.290	155.131,10
	Nordeste	299.349	369.572,66
	Centro-Oeste	28.970	188.685,94
	Sudeste	113.850	354.731,38
	Sul	479.757	1.336.724,68
	Subtotal	953.216	2.404.845,77
2003	Norte	67.404	450.592,05
	Nordeste	352.630	591.962,12
	Centro-Oeste	53.493	296.853,05
	Sudeste	167.899	682.142,14
	Sul	496.682	1.785.313,39
	Subtotal	1.138.108	3.806.862,75
2004	Norte	120.784	676.074,46
	Nordeste	580.750	1.038.007,45
	Centro-Oeste	55.618	356.574,95
	Sudeste	229.916	978.981,78
	Sul	584.806	2.561.833,35
	Subtotal	1.571.884	5.611.630,50
	Total	6.346.285	17.995.098,37

Fonte: SAF/MDA.

gião Nordeste acabou diminuindo sua participação de 26%, em 1999, para 19% na última safra agrícola, mesmo que um maior número de agricultores tenha tido acesso ao crédito rural. As regiões Sudeste e Centro-Oeste permaneceram com os mesmos percentuais, enquanto a região Norte aumentou sua participação no volume total dos recursos para 12%.

A Tabela 6 (Anexo) apresenta a expansão dos contratos e do montante dos recursos, segundo os diferentes segmentos sociais que fazem parte do setor da agricultura familiar. Na safra agrícola de 2000, quando todos os

segmentos estão presentes, nota-se que a categoria C detinha 41% dos contratos; a categoria D com 36%; a categoria A com 10%; a categoria B com 5%; e o restante não possuía um enquadramento definido. Já na safra de 2004, ocorreram algumas alterações importantes. Paralelamente à redução dos contratos para a categoria D, ocorreu um forte aumento do número de contratos do grupo B. As categorias C e A/C praticamente mantiveram seu percentual de participação, enquanto que a categoria A teve uma queda expressiva no total de contratos efetuados na última safra agrícola. Além disso, 3% dos contratos foram destinados à categoria E (nova) e o res-

tante diz respeito aos contratos que não possuem um enquadramento definido.

Do ponto de vista do montante de recursos destinado às diversas categorias, não se observam grandes alterações em termos da concentração dos recursos em determinadas categorias. Assim, na safra de 1999, os agricultores enquadrados no grupo D respondiam por 48% do total e os do grupo C por 22%, revelando que essas duas categorias detinham cerca de 70% do total do crédito disponibilizado pelo programa. O grupo A respondia por 21%; o grupo B por apenas 1% (primeiro ano de operação desta modalidade) e o restante dizia respeito aos contratos sem enquadramento definido. Na safra agrícola de 2004, essa trajetória mudou um pouco, sobretudo pela maior participação do grupo B, que passou a responder por 7% do total, ao mesmo tempo em que o grupo D reduzia sua participação em 10% e o grupo A em 13%. Deve-se registrar que, nesta safra, começaram a ser disponibilizados recursos para o grupo E, que, mesmo tendo apenas 3% dos contratos, respondeu por 12% dos recursos. O fato mais relevante é que o processo de concentração dos recursos nos grupos C, D e E continua expressivo, sendo que eles passaram a responder por 76% do total dos recursos disponibilizados na última safra.

A Tabela 5 apresenta o número total de contratos e o montante de recursos segundo as modalidades do crédito rural. Em termos dos contratos, na safra de 1999, o crédito de

custeio respondia por 84%, enquanto o crédito de investimento participava com apenas 16%. Estes percentuais sofreram alterações, sobretudo na última safra quando os contratos do crédito de investimento aumentaram bastante. Assim, em 2004, o custeio reduziu sua participação para 65% dos contratos, enquanto o investimento passou para 35%. Essa inversão certamente está relacionada à melhoria nas condições de oferta do crédito de investimento, principalmente em relação aos custos e prazos de pagamento.

Quanto à distribuição do montante de recursos por modalidade de crédito, nota-se que a proporção entre as duas modalidades permanece praticamente estável, ou seja, o montante total do crédito de custeio ao longo do período considerado corresponde a duas vezes o total do crédito de investimento, embora este último venha melhorando sua participação no volume total. Este comportamento pode estar indicando que o programa tem uma maior procura nas atividades anuais de rotina (safras agrícolas) do que na intervenção direta sobre os sistemas de produção, no sentido de melhorar sua produtividade, através de investimentos de médio e longo prazos. Isso é mais patente naquelas atividades produtivas (animal ou vegetal) que requerem investimentos constantes, o que nem sempre é seguido pelos agricultores familiares, devido às suas fragilidades financeiras.

A Tabela 7 (Anexo) apresenta a distribuição dessas modalidades de crédito por grupos de agricultores,

TABELA 5 – NÚMERO DE CONTRATOS E MONTANTE DO CRÉDITO

ANO	MODALIDADE	CONTRATOS	MONTANTE (R\$ 1.000,00)
1999	Custeio	671.239	1.243.508,53
	Investimento	131.610	586.223,07
Subtotal		802.849	1.829.731,60
2000	Custeio	757.536	1.392.128,10
	Investimento	212.191	796.506,91
Subtotal		969.727	2.188.635,00
2001	Custeio	723.754	1.444.733,76
	Investimento	186.712	708.617,50
Subtotal		910.466	2.153.351,26
2002	Custeio	677.730	1.419.748,42
	Investimento	275.517	985.102,36
Subtotal		953.247	2.404.850,77
2003	Custeio	860.730	2.364.895,62
	Investimento	277.382	1.442.003,63
Subtotal		1.138.112	3.806.899,25
2004	Custeio	1.020.059	2.141.864,09
	Investimento	551.825	5.611.630,50
Total		6.346.285	17.995.098,37

Fonte: SAF/MDA

de acordo com as normas do programa. Em termos de enquadramento dos beneficiários, percebe-se um comportamento distinto entre as duas modalidades de crédito. No caso do crédito de custeio, observa-se que, na safra de 1999, o grupo D respondeu por 53% dos contratos, enquanto o grupo C, por 34%. Isso corresponde a 68% e 18% do volume total dos recursos, respectivamente. O restante são créditos sem enquadramento. Já na safra de 2004, o grupo C passou a responder por 56% dos contratos, enquanto o grupo D reduziu sua participação para 28%. No entanto, em termos do volume total dos recursos, esse grupo continuou respondendo por 40%, ao passo que o grupo C subiu sua participação para 30%. Com isso, esses dois grupos de agricultores familiares abocanharam cerca de 70% do total de crédito para custeio na última safra, a qual ainda teve a participação expressiva dos segmentos enquadrados como grupo E, que detiveram 15% dos recursos de custeio. Isso significa dizer que a participação de outros segmentos sociais da agricultura familiar no crédito de custeio, como é o caso dos agricultores assentados e daqueles enquadrados no grupo B, é bastante insignificante comparativamente ao conjunto de agricultores mais bem posicionados na agricultura familiar brasileira.

Do ponto de vista da modalidade de crédito de investimento, na safra de 1999, nota-se que os agricultores enquadrados no grupo A responderam por 65% dos contratos, enquanto os do grupo D realizaram outros 28% dos contratos. Em termos percentuais do montante dos recursos, a participação de cada grupo foi de 46% e 50%, respectivamente. Chama a atenção, neste caso, a expressiva participação do grupo D na divisão dos recursos, sugerindo que esta modalidade de crédito está-se concentrando cada vez mais no grupo de agricultores familiares consolidados. Já na safra de 2004, o grupo B respondeu por 72%; o grupo D por 11%; o grupo C por 10%; e o grupo A por 6%. Em termos da participação de cada grupo no montante dos recursos, os percentuais foram de 18%, 36%, 18%, 20%, respectivamente. Embora tenha ocorrido um decréscimo na participação do grupo D, juntando sua participação à dos agricultores dos grupos C e E, chega-se a 60% do montante dos recursos de investimento, o que vem reforçar a argumentação anterior de que o programa, no que diz respeito ao crédito de investimento, caminha em direção aos segmentos consolidados da agricultura familiar.

4 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após algumas instabilidades no período inicial, típicas de uma nova forma de articulação da política pública, o Pronaf está conformando um novo campo de coalisão de atores, públicos e privados, tendo por objetivo buscar dar um melhor tratamento às necessidades da agricultura familiar brasileira. Com isso, a intervenção do programa nas áreas de crédito, de infra-estrutura, de pesquisa e de capacitação comprova a importância de programas de desenvolvimento rural com base na agricultura familiar na agenda pública do país, por ser este o segmento majoritário no sistema de produção agropecuária brasileira.

Para tanto, destaca-se nesta nova fase da política pública a questão da institucionalidade. Ao longo dos últimos anos foram sendo criadas instâncias de representação e de decisão desde o âmbito municipal até o federal, o que colocou uma possibilidade maior de gestão social das políticas públicas, para além das fronteiras da ação específicas dos órgãos governamentais. Com isso, abriram-se espaços para a sociedade civil intervir concretamente na formulação, implementação e avaliação das políticas destinadas a promover o fortalecimento da agricultura familiar no país.

No entanto, este é um caminho que apresenta muitos percalços devido à enorme quantidade de obstáculos que ainda precisam ser superados. Neste sentido, gostaríamos de destacar alguns destes obstáculos, os quais acabam transformando-se em limitações práticas do próprio programa, dentro da lógica de se alterarem os rumos atuais do desenvolvimento agrícola brasileiro.

Em primeiro lugar, continuam presentes os limites financeiros desse tipo de política pública. Apesar de o volume de recursos ter apresentado uma tendência de crescimento, ele ainda não consegue atender as reais necessidades dos agricultores familiares, tendo em vista o processo de exclusão a que este setor foi submetido durante a modernização agrícola do país. Aliado a este fato, existem, ainda, os descompassos entre a época ideal de liberalização dos recursos e a sua disponibilização efetiva, o que acaba afetando negativamente os indicadores de desempenho dos diversos setores que compõem o sistema de produção familiar do país.

Em segundo lugar, ainda persistem problemas relacionados aos agentes financeiros que operam o Pronaf. Este aspecto é mais visível naquelas operações financeiras

ras voltadas aos investimentos nas propriedades, sendo exigidas garantias que nem sempre são compatíveis com a realidade do agricultor familiar. Decorrente desse processo, abre-se a possibilidade para distorções que levam à concentração dos recursos em algumas regiões e/ou produtos, como vimos em uma das seções anteriores.

Em terceiro lugar, observa-se que a dotação orçamentária do programa, além de sofrer as conseqüências das alterações orçamentárias do país, está cada vez mais dependente de uma única fonte de recursos (FAT). No longo prazo, isso poderá comprometer, inclusive, a continuidade do programa, caso os recursos desta fonte sejam destinados para seu verdadeiro fim. Neste sentido, deve-se chamar a atenção para a enorme redução da participação dos recursos da exigibilidade bancária neste tipo de programa, o que pode ser lido como uma falta de compromisso em relação à importância da agricultura familiar para o conjunto da sociedade brasileira.

Em quarto lugar, verifica-se que é cada vez menor a disponibilidade de recursos financeiros com origem no Tesouro Nacional. Isso significa que, embora a agricultura familiar faça parte das prioridades da agenda política, os governos vêm diminuindo os mecanismos de financiamento estatais destinados a este setor, relegando o seu destino ao sabor de outros mecanismos de financiamento que, originalmente, não teriam a mesma finalidade.

Em quinto lugar, a persistir essa trajetória nos mecanismos de financiamento, o Pronaf poderá acabar transformando-se apenas em uma política de crédito para os segmentos de agricultores familiares mais bem posicionados no processo produtivo, e não em uma política de desenvolvimento rural que busque atacar as questões estruturais do sistema de produção familiar, conforme está preconizado nos objetivos gerais do programa.

Em sexto lugar, deve-se ressaltar que a operacionalidade do programa ainda sofre de vícios tradicionais da burocracia dos órgãos públicos que impedem a legitimação desse processo junto à sociedade civil, ao concentrar excessivamente o poder decisório, uma vez que as instâncias que estão sendo criadas nos Estados não conseguem ganhar vida própria e ser sujeitos do processo de descentralização das políticas públicas. Refiro-me explicitamente aos conselhos estaduais do Pronaf que, além de serem compostos majoritariamente por representantes de órgãos governamentais na maioria dos Es-

tados, sequer conseguem discutir políticas de desenvolvimento rural capazes de reverter o atual quadro de exclusão social a que estão submetidos os agricultores familiares de todas as unidades da federação.

Finalmente, o conjunto de informações utilizadas neste texto mostra que há uma tendência de concentração dos recursos do crédito rural, tanto da modalidade de custeio como de investimento, na região Sul do país e nas categorias bem melhor posicionadas no âmbito da agricultura familiar brasileira, o que revela as dificuldades de uma parcela importante deste segmento, principalmente os agricultores enquadrados nos grupos B e A, de ter acesso mais consistente às políticas de incentivo ao desenvolvimento rural.

REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, R.; DA VEIGA, J. E. **Novas instituições para o desenvolvimento rural: o caso do PRONAF**. Brasília, DF: IPEA, 1998. (Texto para Discussão, n. 641).
- BELIK, W. **PRONAF: avaliação da operacionalização do programa**. Campinas, 1999.
- CAZELLA, A. A.; MATTEI, L.; DELGADO, N. A gestão do Pronaf-infra-estrutura e serviços pelos conselhos municipais de desenvolvimento rural: evidência sobre o Estado de Santa Catarina. In: CONGRESSO DA SOBER, 49., 2002, Passo Fundo. **Anais...** Passo Fundo: Sober, 2002.
- FAO. **Diretrizes de política agrária e desenvolvimento sustentável para a pequena produção familiar**. Brasília, DF, 1994a.
- _____. **Diretrizes de política agrária e desenvolvimento: versão resumida do relatório final do projeto UTF/BRA/036**. Brasília, DF, 1994b.
- MATTEI, L. **Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar: balanço e perspectivas**. Florianópolis: UFSC, 2001. (Texto para Discussão, n. 5).
- PRONAF. Disponível em: <www.pronaf.gov.br/resultados.htm>. Acesso em: mar. 2005.
- SCHNEIDER *et al.* (Org). **Políticas públicas e participação social no Brasil rural**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

SILVA, E. R. A. da. **Pronaf**: uma avaliação das ações realizadas no período de 1995/1998. Brasília, DF: IPEA, 1999.

VEIGA, J. E; ABRAMOVAY, R. **Análise da inserção do Pronaf na política agrícola**: primeiro relatório. São Paulo: IPEA 1997.

Recebido para publicação em 20.06.2006.

ANEXO

TABELA 6 – NÚMERO DE CONTRATOS E MONTANTE DO CRÉDITO RURAL DO PRONAF POR ENQUADRAMENTO DOS AGRICULTORES FAMILIARES. BRASIL, 1999 – 2004

ANO	ENQUADRAMENTO	CONTRATOS	MONTANTE (R\$ 1.000,00)
1999	Exigibilidade Bancária (sem enquadramento)	86.742	
	Grupo A	85.724	
	Grupo C	238.684	
	Grupo D	391.699	
Subtotal		802.849	1.829.731,63
2000	Exigibilidade Bancária (sem enquadramento)	82.694	174.681,64
	Grupo A	96.167	466.133,78
	Grupo A/C	1.596	1.904,75
	Grupo B	48.164	23.952,70
	Grupo C	394.380	480.524,65
	Grupo D	346.726	1.041.437,50
Subtotal		969.727	2.188.635,02
2001	Exigibilidade Bancária (sem enquadramento)	111.286	298.168,44
	Grupo A	37.740	330.151,09
	Grupo A/C	4.915	7.990,15
	Grupo B	106.716	53.260,96
	Grupo C	369.558	575.334,60
	Grupo D	280.251	888.446,02
Subtotal		910.466	2.153.351,26
2002	Exigibilidade Bancária (sem enquadramento)	53.923	146.275,35
	Grupo A	41.644	417.157,92
	Grupo A/C	13.966	24.156,70
	Grupo B	168.910	84.366,51
	Grupo C	410.414	696.641,67
	Grupo D	264.390	1.036.252,60
Subtotal		953.247	2.404.850,74
2003	Exigibilidade Bancária (sem enquadramento)	4.263	18.568,71
	Grupo A	45.292	541.513,04
	Grupo A/C	21.510	49.165,61
	Grupo B	150.792	134.544,91
	Grupo C	543.939	1.051.532,30
	Grupo D	344.058	1.734.162,70
	Grupo E	28.257	264.587,95
	Identificado/Não Registrado	1	12.824,03
Subtotal		1.138.112	3.806.899,24
2004	Exigibilidade Bancária (sem enquadramento)	94.787	466.714,36
	Grupo A	35.457	451.620,52
	Grupo A/C	19.368	47.716,92
	Agroindústria Familiar	1	189,30
	Grupo B	394.616	391.596,40
	Grupo C	626.126	1.444.110,62
	Grupo D	350.519	2.147.099,80
	Grupo E	50.994	662.489,37
	Identificado/Não Registrado	6	32,83
Subtotal		1.571.874	5.611.570,11

Fonte: SAF/MDA.

TABELA 7 – NÚMERO DE CONTRATOS E MONTANTE DO CRÉDITO RURAL DO PRONAF POR MODALIDADE E ENQUADRAMENTO. BRASIL, 1999 – 2004

ANO	MODALIDADE	ENQUADRAMENTO	CONTRATOS	MONTANTE (R\$ 1.000,00)	
1999	Custeio	Exigibilidade Bancária (sem enquadramento)	86.650	171.811,76	
		Grupo C	230.145	226.864,74	
		Grupo D	354.444	844.832,02	
		Investimento	92	574,86	
	Investimento	Exigibilidade Bancária (sem enquadramento)	85.724	268.173,51	
Grupo A		8.539	25.359,16		
Grupo C		37.255	292.115,54		
Grupo D		802.849	1.829.731,59		
Subtotal 2000			802.849	1.829.731,59	
2000	Custeio	Exigibilidade Bancária (sem enquadramento)	82.665	174.349,26	
		Grupo A/C	1.596	1.904,75	
		Grupo C	375.293	419.554,60	
		Grupo D	297.982	796.319,49	
	Investimento	Exigibilidade Bancária (sem enquadramento)	29	332,38	
		Grupo A	96.167	466.133,78	
		Grupo B	48.164	23.952,70	
		Grupo C	19.087	60.970,05	
		Grupo D	48.744	245.118,00	
		Subtotal 2001			969.727
2001	Custeio	Exigibilidade Bancária (sem enquadramento)	111.251	297.780,54	
		Grupo A/C	4.915	7.990,15	
		Grupo C	347.411	414.686,37	
		Grupo D	260.177	724.276,71	
	Investimento	Exigibilidade Bancária (sem enquadramento)	35	387,90	
		Grupo A	37.740	330.151,09	
		Grupo B	106.716	53.260,96	
		Grupo C	22.147	160.648,23	
		Grupo D	20.074	164.169,31	
		Subtotal 2002			910.466
2002	Custeio	Exigibilidade Bancária (sem enquadramento)	53.728	144.972,41	
		Grupo A	374	3.486,09	
		Grupo A/C	13.966	24.156,70	
		Grupo C	375.189	478.244,15	
		Grupo D	234.473	768.889,07	
	Investimento	Exigibilidade Bancária (sem enquadramento)	195	1.302,94	
		Grupo A	41.270	413.671,83	
		Grupo B	168.910	84.366,51	
		Grupo C	35.225	218.397,52	
		Grupo D	29.917	267.363,55	
Subtotal 2003			953.247	2.404.850,77	
2003	Custeio	Exigibilidade Bancária (sem enquadramento)	4.263	18.568,71	
		Grupo A	21.507	49.081,44	
		Grupo A/C	512.690	823.126,98	
		Grupo C	294.500	256.500,06	
		Grupo D	27.770		
	Investimento	Grupo A	45.292	541.513,04	
		Grupo B	150.792	134.544,91	
		Grupo C	31.249	228.405,32	
		Grupo D	49.558	516.544,27	
		Grupo E	487	8.087,89	
Subtotal 2004			1.138.108	3.793.991,02	
2004	Custeio	Exigibilidade Bancária (sem enquadramento)	94.663	445.255,61	
		Grupo A	1.444	20.399,78	
		Grupo A/C	19.367	47.702,11	
		Grupo C	570.766	1.052.490,24	
		Grupo D	289.436	1.378.134,86	
	Investimento	Grupo E	44.383	525.783,80	
		Exigibilidade Bancária (sem enquadramento)	124	21.458,75	
		Grupo A	34.013	431.220,74	
		Grupo B	394.616	391.596,40	
		Grupo C	55.360	391.620,38	
Investimento	Grupo D	61.083	768.964,93		
	Grupo E	6.611	136.705,57		
	Subtotal			1.571.866	5.611.570,11
	Total			6.346.275	17.995.098,37

Fonte: SAF/MDA.

Endereços dos Autores

Álvaro Barrantes Hidalgo

Rua Luiz Pimentel 152, Apto. 703 - Boa Viagem
51.030-350 Recife PE
hidalgo@decon.ufpe.br

Denise Elias

Rua Vicente Leite, 212, aptº 301 – Aldeota
60170-151 Fortaleza CE
deniselias@uol.com.br

Fernanda Faria Silva

Rua Pernambuco - n. 1389 - apto 1001 - Savassi
30.130-151 Belo Horizonte MG
fernfarria@yahoo.com

Francisco de Assis Soares

Rua Dr. José Lourenço, 2270, apto. 703 – Joaquim Távora
60115-282 Fortaleza CE
soares@ufc.br

Hoyêdo Nunes Lins

Rua Almirante Alvim, 377 - apto. 101
88015-380 Florianópolis SC
hnlins@cse.ufsc.br

José Nelson Barbosa Tenório

Av. Boa Viagem 118 - apto 501- Pina
51011-000 Recife-Pe
nelson27@ufpe.br

Josiane Ferreira

Universidade Católica de Brasília - UCB
SGAN 916, Mod.B, Asa Norte
70.790-160 Brasília-DF
josiane@ucb.br

Lauro Mattei

Rua Lauro Linhares 1315,
Pedro Passos Residence, Aptº 904 - Bairro Trindade
88036-002 Florianópolis SC
mattei@cse.ufsc.br

Lívio Luiz Soares de Oliveira

liviolz@ppge.ufrgs.br

Lucijane Monteiro

Universidade Católica de Brasília - UCB
SGAN 916, Mod.B, Asa Norte
70.790-160 Brasília-DF
lucijane@pos.ucb.br

Olimpio J. Arroxelas Galvão

olimpio.galvao@uol.com.br

Paulo Ricardo Feistel

Rua Duque de Caxias, 1900 Aptº 204 Centro
97015-190 Santa Maria RS
prfeistel@universia.com.br

Ricardo Coelho de Faria

Universidade Católica de Brasília - UCB
SGAN 916, Mod.B, Asa Norte
70.790-160 Brasília-DF
ricardo.faria@fazenda.gov.br

Sabino da Silva Porto Júnior

portojr@vortex.ufrgs.br

Sandra Maria dos Santos

Rua Barão de Aratanha – 836 apto 806B
Jose Bonifácio
60050-070 Fortaleza/CE
smsantos@ufc.br

Shirley Nascimento Fragôso

Rua Padre Luis Figueira 515, aptº 202 - Aldeota
60150-120 Fortaleza-CE
shirleyn@yahoo.com.br

Tito Belchior

Universidade Católica de Brasília - UCB
SGAN 916, Mod.B, Asa Norte
70.790-160 Brasília DF
tito@ucb.br

Vanessa Petrelli

Rua Dom Almir Marques Ferreira 315, - Morada da Colina
38411-170 Uberlândia MG
vanplli@ufu.br

Normas para Apresentação de Originais

1. A Revista Econômica do Nordeste (REN) é uma publicação trimestral do Banco do Nordeste do Brasil S.A., destinada à divulgação de trabalhos de cunho técnico-científico resultantes de estudos e pesquisas que contribuam para a formação e qualificação dos recursos humanos do Nordeste e concorram para a constituição de base de informação sobre a Região.
2. A REN tem por objetivos:
 - a) promover a integração técnico-científica do Banco do Nordeste com outros órgãos de desenvolvimento, de modo a reforçar seu papel de banco de desenvolvimento;
 - b) estimular a comunidade intelectual à produção de trabalhos técnico-científicos sobre desenvolvimento regional nas áreas de Administração, Economia, Sociologia e ciências afins, bem como das tecnologias afetas a essas áreas do conhecimento;
 - c) oferecer subsídios à formação de consciência crítica sobre aspectos sócioeconômicos da Região; e
 - d) divulgar trabalhos do Banco do Nordeste do Brasil que retratem as especificidades da Região.

NORMAS EDITORIAIS

- 1 – A REN publica trabalhos inéditos, depois de submetidos à aprovação de consultores que sejam especialistas reconhecidos nos temas tratados. A seleção dos trabalhos para publicação cabe à Comissão Editorial.
- 2 – A critério da Comissão Editorial, serão aceitos trabalhos já publicados em periódicos estrangeiros, sujeitos à mesma avaliação de originais inéditos. O autor deverá apresentar autorização por escrito do editor da revista onde o seu artigo foi originalmente publicado.
- 3 – Os originais serão publicados em língua portuguesa. Devem ser redigidos em linguagem acessível, evitando-se o jargão teórico e as formulações matemáticas, desde que não prejudique a qualidade do trabalho.
- 4 – O autor faculta ao Banco do Nordeste do Brasil publicar seu trabalho na REN, em mídia tradicional e eletrônica, existente ou que venha a ser descoberta, para efeito de divulgação científica da Revista e de seu conteúdo, conforme a Lei 9.610/98.
- 5 – A redação se reserva o direito de introduzir alterações nos originais, visando a manter a homogeneidade e a qualidade da publicação, respeitando, porém, o estilo e as opiniões dos autores. As provas tipográficas não serão enviadas aos autores.
- 6 – Os artigos publicados na Revista Econômica do Nordeste podem ser reimpressos, total ou parcialmente, desde que obtida autorização expressa da direção da Revista e do respectivo autor, e que seja consignada a fonte de publicação original.
- 7 – Os autores receberão 2 (dois) exemplares da Revista que veicular seu artigo, mais 10 separatas de seu trabalho.
- 8 – A Revista classificará as colaborações de acordo com as seguintes seções:
 - 8.1 - **Documentos Técnico-Científicos:** textos que contenham relatos completos de estudos ou pesquisas concluídas, revisões da literatura e colaborações assemelhadas.
 - 8.2 - **Comunicações:** relatos breves sobre resultados de pesquisas em andamento, que sejam relevantes e mereçam rápida divulgação.
 - 8.3 - **Resenhas:** análises críticas de livros cujo conteúdo se enquadre nos objetivos da Revista.

8.4 - **Banco de Idéias:** textos de divulgação de opiniões de pesquisadores, professores, estudantes e técnicos sobre textos publicados na revista e temas atuais de sua especialidade.

APRESENTAÇÃO DOS TRABALHOS

Formato: todas as colaborações devem ser enviadas pela internet ou via postal em disquete (endereço abaixo) de 3 ½ polegadas, no processador de textos Word, versão atualizada, corpo 12, fonte Times New Roman, espaçamento simples, laudas programadas para papel A-4, com margens de 2,5cm (superior, inferior e laterais). A quantidade de laudas variará conforme o tipo de colaboração, obedecendo aos seguintes parâmetros:

- **Documentos Técnico-Científicos e Comunicações:** de 15 a 30 laudas;
- **Banco de Idéias:** até cinco laudas;
- **Resenhas:** até duas laudas.

A primeira lauda do original deverá conter: título do artigo, nome completo do autor, minicurrículo, endereço postal, telefone e fax.

Para resenhas, acrescentar a referência bibliográfica completa, bem como endereço da editora ou entidade encarregada da distribuição da obra resenhada.

Título do artigo: o título deve ser breve e suficientemente específico e descritivo, contendo as palavras-chave que representam o conteúdo do artigo.

Resumo: deve ser incluído na segunda lauda um resumo informativo de aproximadamente 200 palavras, em português, acompanhado de sua tradução para o inglês, redigido conforme as normas da NBR 6028, da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).

Agradecimento: agradecimento por auxílios recebidos para a elaboração do trabalho deve ser mencionado no final do artigo.

Notas: nota referente ao corpo do artigo deve ser indicada com um número alto, imediatamente depois da frase a que diz respeito. Deverá vir no rodapé do texto, sem ultrapassar cinco linhas por cada página.

Fórmulas matemáticas: as fórmulas matemáticas, quando indispensáveis, deverão ser digitadas no próprio texto, com clareza, não podendo oferecer dupla interpretação. Ex: não confundir o algarismo 1 com a letra l.

Apêndices: apêndices podem ser empregados no caso de listagens extensivas, estatísticas e outros elementos de suporte.

Materiais gráficos: fotografias nítidas e gráficos (essencialmente indispensáveis à clareza do texto) poderão ser aceitos, desde que no programa "Corel Draw", em versão preto e branco. Deverão ser assinalados, no texto, pelo seu número de ordem, os locais onde devem ser intercalados. Se as ilustrações enviadas já tiverem sido publicadas, mencionar a fonte e a permissão para reprodução.

Tabelas e Quadros: as tabelas e os quadros deverão ser acompanhados de cabeçalho que permita compreender o significado dos dados reunidos, sem necessidade de referência ao texto, obedecendo às normas de apresentação tabular, da Fundação IBGE em vigor. Devem também ter numeração seqüencial própria para cada tipo e suas localizações devem ser assinaladas no texto, com a indicação do número de ordem respectivo.

Referências Bibliográficas: seguem a norma em vigor, da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT). Deverão constituir as referências, no final do artigo, em ordem alfabética por sobrenome de autor. As citações devem ser indicadas no texto por um sistema de chamada autor-data. A exatidão e adequação das referências a trabalhos que tenham sido consultados e mencionados no texto do artigo são da responsabilidade do autor.

Os trabalhos devem ser enviados para:

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL
Editor da Revista Econômica do Nordeste
Ambiente de Comunicação Social
Av. Paranjana, 5.700 - Passaré
CEP 60740-000 Fortaleza CE.

Os autores poderão obter outras informações pelos telefones (085) 3299.3137 ou (85) 3299.3737, fax (085) 3299.3530 e correio eletrônico ren@bnb.gov.br



**Banco do
Nordeste**



SUPERINTENDÊNCIA DE LOGÍSTICA
Ambiente de Recursos Logísticos
Célula de Produção Gráfica
OS 2007-04/1.995 - Tiragem: 1.400