

SUMÁRIO

Apresentação	419	Novos usos do território: as indicações geográficas protegidas como unidades de desenvolvimento regional	593
		<i>Alcídes dos Santos Caldas</i>	
RETROSPECTIVA 2004 E PERSPECTIVAS		Comércio justo: uma oportunidade de negócio à espera de um arranjo institucional	603
		<i>Elaine Norberto, Alexandra Leroy, Anna Perez, Boris Galan, Mercedes Parravicini, Sandy Foubert</i>	
Conjunturas brasileira e baiana em 2004	423	Em busca de um novo modelo de desenvolvimento regional na Amazônia brasileira: o exemplo de Roraima	615
<i>Alynson Rocha, Carla do Nascimento, Elissandra Britto, Fabiana Pacheco, Joseanie Mendonça, Roberta Lourenço</i>		<i>Sylvio Bandeira de Mello e Silva, Barbara-Christine Nentwig Silva</i>	
Emprego formal na Bahia: uma análise da inserção por primeiro emprego	439	Financiamento do ensino fundamental: uma avaliação dos resultados do FUNDEF para os municípios baianos	629
<i>Laumar Neves de Souza, Flávia Santana Rodrigues, Joseanie Mendonça</i>		<i>César Barbosa, Elisiana Rodrigues O. Barbosa</i>	
ASPECTOS TEÓRICOS DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL		Abordagem metodológica para o planejamento do desenvolvimento econômico e social: um estudo de caso	645
		<i>José Afonso Ferreira Maia, Sandra Almeida da Silva</i>	
Crise do Estado e a questão regional: elementos para um debate	451	Notas sobre rendimento, distribuição do rendimento e pobreza na Bahia e no Nordeste	659
<i>Ana Cleusa Serra Mesquita, Tiago Oliveira</i>		<i>André Luis Mota dos Santos</i>	
Novas estratégias de desenvolvimento regional: elementos para reflexão	463	O declínio da cooperação entre os governos estaduais do Nordeste no contexto federativo de 1988	667
<i>Livio Andrade Wanderley, André Maia Gomes Lages</i>		<i>Ricardo E. Ismael de Carvalho</i>	
A essencialidade do progresso técnico no desenvolvimento regional e os novos instrumentos de intervenção estatal: política industrial e lei de inovação	473		
<i>Amílcar Baiardi, Janúzia Mendes</i>			
Transformações tecnológicas e padrões de especialização da indústria: aspectos teóricos e conceituais do debate	487		
<i>Simone Uderman</i>			
Uma opção à globalização. Localismo: alternativa ou passividade?	501		
<i>Maria Isabel Busato, Eduardo Costa Pinto</i>			
O secundário-terciário: uma nova política industrial	515		
<i>Adilson Bastos Luz</i>			
Economia solidária e a reconstituição das alternativas de sobrevivência	521		
<i>Heron Albergaria de Melo</i>			
DESENVOLVIMENTO REGIONAL E LOCAL APLICADOS: ESTUDOS DE CASO			
Desenvolvimento econômico e perfil da distribuição sociodemográfico nos municípios da RMS: algumas articulações	537		
<i>Patrícia Chame Dias</i>			
Desenvolvimento regional e arranjos produtivos no Recôncavo	551		
<i>Gustavo Bittencourt Machado, Valdir José dos Santos</i>			
A ocupação da mão-de-obra agrícola no cultivo de frutas: uma análise da microrregião de Juazeiro-Bahia na década de 1990	563		
<i>Patrícia da Silva Cerqueira</i>			
Descentralização e os governos locais: uma análise nos municípios rurais do Nordeste	577		
<i>Ana Georgina Peixoto Rocha, Ana Mônica Hughes de Paula, José Ribeiro Soares Guimarães, Thomaz Borges Araripe Barbosa</i>			

APRESENTAÇÃO

Cumprindo a sua missão de colocar a informação a serviço da sociedade, a SEI leva a público a sua revista de final de ano, Bahia Análise & Dados, Retrospectiva 2004 e Perspectivas, centrada na temática do desenvolvimento regional no país.

No primeiro bloco, os artigos apresentam a trajetória dos diversos setores da economia brasileira e baiana em 2004, ao tempo em que buscam sinalizar as perspectivas para o próximo ano. Nesse aspecto, considerando-se o ritmo favorável da atividade econômica, as instituições de pesquisa, públicas e privadas, prevêem que o PIB do Brasil deverá fechar o ano de 2004 com uma taxa de crescimento em torno de 5,0%. Para 2005, as incertezas com relação às taxas de juros, à capacidade potencial da indústria e ao nível de rendimento médio dos salários são os principais fatores inibidores do crescimento sustentado.

Na Bahia, estimativas elaboradas pela SEI, prevêem, para 2004, um crescimento do PIB que deverá oscilar em torno de 8,5%, superior, portanto, à expansão verificada no ano passado. Tal desempenho deve-se, fundamentalmente, ao crescimento observado na indústria de transformação, carro-chefe da economia baiana, que aponta para um aumento significativo, da ordem de 15%.

A agropecuária baiana também contribuirá positivamente, sendo esperada uma taxa de crescimento que deverá situar-se em torno de 10,0%, atingindo uma safra de grãos estimada em 5,16 milhões de toneladas, superior em 48,3% à produção obtida em 2003.

Para o setor de serviços, em especial o ramo varejista, o resultado também é bastante significativo, dadas as condições favoráveis do ambiente econômico no país durante o ano: projeta-se um crescimento da ordem de 8,0%, em comparação com o ano anterior. A expansão significativa em importantes ramos desse setor, principalmente de bens duráveis, reflete os resultados da política monetária que imperou durante a maior parte do ano.

Com relação ao tema do desenvolvimento regional, objeto do segundo bloco, percebe-se, já há algum tempo, um esgotamento relativo das políticas econômicas ditas neoliberais, o que implica uma retomada, ainda que de forma tímida, das discussões teóricas e políticas em torno de modelos alternativos que privilegiem um crescimento regional mais equilibrado.

Assim, os temas evocados neste último bloco organizam-se em torno de dois grandes eixos. O primeiro enfatiza as questões teóricas: engloba os aspectos da atuação do Estado, os desequilíbrios regionais, a guerra fiscal, a ausência de políticas nacionais e as novas estratégias para o desenvolvimento regional. O segundo eixo privilegia os estudos de caso: destacam-se, entre outros, a inserção competitiva de setores como a indústria e a agricultura, discutindo-se, ainda, os arranjos produtivos e as certificações comerciais.

Cumpre-nos, finalmente, agradecer a valiosa colaboração dos diversos autores dos artigos publicados, que tornou possível a edição desta revista.

Conjunturas brasileira e baiana em 2004

Alynson Rocha, Carla do Nascimento*, Fabiana Pacheco*, Joseanie Mendonça*, Roberta Lourenço*,
Elissandra Britto***

Resumo

O presente artigo tem como objetivo descrever o desempenho das economias brasileira e baiana durante o ano de 2004, com base nas estatísticas oficiais. Inicialmente, mostra-se o cenário da economia brasileira, onde está inserida a economia baiana, que reage de acordo com os fundamentos macroeconômicos atuantes. Num segundo momento são colocadas as previsões para o Produto Interno Bruto da Bahia para o ano de 2004. E, em seguida, são analisados, setorialmente, os principais fatores que influenciaram a atividade econômica do estado durante o ano, assim como são delineadas algumas expectativas para o próximo ano.

Palavras-chave: economia baiana, PIB, indústria, agricultura, varejo.

Abstract

The aim of the present article is to describe the performance of the Brazilian and Bahia economies in 2004 based on official statistics. First, the scenario of the Brazilian economy, where the Bahia economy is inserted, is shown as well as its reaction according to the macroeconomic grounds in force. Second, the anticipations for the GNP of Bahia for 2004 are shown. Then, the main factors that influenced the economic activity of the state during the year are analyzed by sector, and some expectancy for the next year is also outlined.

Key words: Bahia economy, GNP, industry, agriculture, retail.

CONJUNTURA BRASILEIRA

Os indicadores econômicos, divulgados ao longo de 2004, indicam um nível de atividade econômica crescente para esse ano, confirmando os sinais de recuperação e dinamismo da economia brasileira. Esse desempenho foi influenciado pela demanda interna, associada ao consumo das famílias, pelos indicadores mensais do nível de atividade e pela manutenção do dinamismo das exportações, o que reflete a melhoria do mercado de trabalho. Diante disso, a atenção está voltada para a expectativa de um crescimento sustentado, por períodos mais longos, o que dependerá da capacidade

de instalada nos diferentes setores da economia e dos investimentos realizados.

Segundo o Cálculo de Contas Nacionais Trimestrais, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Produto Interno Bruto (PIB), no acumulado do ano de 2004 até setembro, apresentou crescimento de 5,3% em relação à igual período de 2003, constituindo-se na mais alta taxa acumulada nesse período desde o ano de 1995 (6,4%). Na mesma base de comparação, os setores da Agropecuária e da Indústria cresceram 6,3% e 5,6%, respectivamente, e o setor de Serviços, 3,8%. Neste último, o setor de Comércio registrou incremento de 8,1%.

Com relação à produção do setor industrial brasileiro, no acumulado do ano de 2004, período de janeiro a setembro, em comparação com o mesmo

* Economistas e bolsistas FAPES. geac@sei.ba.gov.br

** Economista e subgerente da GEAC/SEI. elissandra@sei.ba.gov.br

período de 2003, observou-se incremento de 9,0% para a indústria geral e de 9,3% para a indústria de transformação, segundo dados da Pesquisa Industrial Mensal do IBGE. Esse resultado acena para um crescimento sustentado no ano, apresentando um cenário mais equilibrado, tendo em vista que a recuperação do setor está atrelada ao bom desempenho das áreas voltadas para exportação e crédito, com incremento na produção de bens de capital (26,0%) e de bens de consumo duráveis (25%). Nessas categorias destacam-se a fabricação de veículos (30,2%), máquinas e equipamentos (19,0%), material eletrônico e de comunicações (28,3%) e máquinas para escritórios e equipamentos para informática (44,5%).

Já a produção de bens intermediários situa-se próxima da média, registrando taxa de 7,4%, ritmo próximo ao do total da indústria, como indicado na Pesquisa Industrial Mensal (PIM); o subsetor de insumos industriais elaborados registrou maior impacto na categoria, com acréscimo de 6,0%, destacando-se a produção de celulose.

Outros indicadores, antecedentes e coincidentes, mostram que a forte retomada da atividade fabril continua a todo vapor, registrando, no acumulado do ano até setembro, incremento de 14,5% na expedição de papelão ondulado, segundo dados da Associação Brasileira de Papelão Ondulado (ABPO). A produção de cimento também apresentou crescimento, registrando aumento de 1,3%. As importações de bens de capital também cresceram, com taxa de 18,1% para o acumulado do ano, até setembro.

No que se refere à utilização média da capacidade instalada da indústria, segundo a Fundação Getúlio Vargas (FGV), o ritmo continua acelerado, registrando aumento de 82,2% no terceiro trimestre de 2004. O segmento de bens intermediários continuou a apresentar o mais alto nível de utilização, de 86,9%. Já bens de capital registrou 81,9%, bens de consumo, 80,4%, e material de construção, 80,8%, para o período.

A confiança do empresariado na economia do país permanece firme, o que levará a um aumento gradativo dos investimentos, no futuro, fato que se deve às oportunidades de exportação, ao crescimento do agronegócio, pela consolidação da política econômica e pelo aumento da demanda interna

O aumento do uso da capacidade instalada foi acompanhado por um baixo nível de investimentos e por uma redução dos estoques em poder das empresas, por conta do aumento da demanda.

Vale ressaltar que, a confiança do empresariado na economia do país permanece firme, o que levará a um aumento gradativo dos investimentos, no futuro, fato que se deve às oportunidades de exportação, ao crescimento do agronegócio, pela consolidação da política econômica e pelo aumento da demanda interna. Em resumo, os índices mais recentes confirmam a trajetória positiva da atividade industrial, confirmada por uma sequência de crescimento no decorrer do ano.

Em 2005, o crescimento da economia brasileira deve se apoiar em um novo ciclo de investimento fixo, ou seja, formação bruta de capital fixo. As empresas, em um primeiro momento, vão voltar a investir na compra de máquinas e na ampliação de sua capacidade, com instalação de novas plantas (INDÚSTRIA..., 2004).

No comércio, o crescimento do varejo, que a princípio foi puxado pelos setores voltados para os bens duráveis, diversificou sua abrangência no primeiro semestre, atingindo, inclusive, setores voltados para bens não duráveis. A explicação está em vários fatores, como a redução da taxa de juros e a ampliação do volume de recursos para o crédito direto ao consumidor, lançamento de produtos novos e/ou diversificados, além da demanda fortemente reprimida dos anos anteriores. Além disso, verificou-se uma melhora nos índices de emprego e renda, levando a uma melhora no desempenho dos setores de bens não duráveis.

Os indicadores de desempenho do comércio divulgados pelo IBGE comprovam o aumento das vendas do varejo. No acumulado do ano de 2004, até setembro, o comércio varejista do país registrou expansão de 9,3%. Todos os segmentos que compõem o Indicador de Volume de Vendas apresentaram resultado positivo, de acordo com a série divulgada pela Pesquisa Mensal de Comércio (PMC).

O segmento de móveis e eletrodomésticos alcançou um crescimento de 28,6%, comparando-se ao o mesmo período de 2003, sendo esta atividade a responsável pelo principal impacto positivo na formação da taxa global do setor varejista. Além do fato dos resultados do segmento terem sido influenciados pela fraca base comparativa do primeiro semestre de 2003, adicione-se a esse resultado a redução da taxa de juros, o aumento do volume de recursos destinados ao crédito ao consumidor e, ainda, a demanda reprimida de anos anteriores. Os resultados apresentados para o mês de setembro de 2004, de acordo com a Pesquisa Mensal de Comércio, realizada pelo IBGE, confirmam a trajetória de retomada do nível de atividade, apesar do ritmo reduzido.

Na análise do desempenho do comércio exterior, verifica-se uma continuidade de resultados positivos. A balança comercial brasileira, no acumulado do ano, período de janeiro a setembro de 2004, registrou um superávit de US\$ 25,1 bilhões: as exportações registraram um valor de US\$ 70,278 bilhões, um crescimento de 33,2%; e, as importações, chegaram a US\$ 45,163 bilhões, o que representa um incremento de 29,0%.

O bom desempenho das importações está atrelado ao crescimento da produção industrial, tendo em vista que cerca de 70% das compras externas do país são de bens de capital, matérias-primas e insumos para empresas, confirmando o processo de reaquecimento da economia. Outro fato importante para o crescimento das importações, segundo o Ministério do Desenvolvimento, da Indústria e do Comércio (MDIC), consiste no aumento dos preços de petróleo e derivados, incluindo, também, os fertilizantes, que chegaram a subir mais de 90%.

As exportações brasileiras têm mantido seu ritmo de crescimento, principalmente devido às vendas para os mercados não tradicionais (Colômbia, Irã, África do Sul, Polônia, Libéria), que cresceram 74,4%, no primeiro semestre de 2004, em relação ao mesmo período do ano anterior. Além disso, o bom desempenho das exportações deve-se aos preços favoráveis do petróleo, à retomada de crescimento da produção industrial, resultando no aumento das vendas de bens de capital e de consumo durável, além do câmbio favorável. Destaca-se,

ainda, a recuperação das vendas para o Mercosul (com destaque para Argentina), a crescente participação de novos e pequenos mercados internacionais, sendo que a participação desses novos mercados, na pauta de exportação brasileira, passou de 11,2% para 14,4%, no mesmo período, destacando-se os países da África e Ásia, como pode ser observado nos resultados do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC).

Em 2004, a meta a ser alcançada para as exportações é de cerca de US\$ 94 bilhões e de US\$ 60 bilhões para as importações, as quais deverão crescer mais rapidamente do que as exportações, alcançando um superávit comercial de US\$ 28 bilhões.

No setor agropecuário, a previsão do PIB para 2004, segundo a Confederação da Agricultura e da Pecuária do Brasil (CNA), deve alcançar um crescimento de 4,2% em relação ao ano passado. A participação, em termos absolutos, ficou em R\$ 97,78 bilhões para as lavouras e de R\$ 67,14 bilhões para a pecuária. Na agricultura as estimativas apontavam crescimento de safra para 2004, estimada em 131 milhões de toneladas. Porém, devido às adversidades climáticas ocorridas na maioria das regiões brasileiras, as expectativas apontam quebra de safra, ficando em 119 milhões de toneladas. Esse montante é 3,22% inferior à produção obtida no ano anterior (123,632 milhões de toneladas). A soja será a grande responsável pela queda na safra neste ano, pois responde por 40% do total da safra nacional.

Entre as Grandes Regiões, em termos absolutos, a produção acha-se assim distribuída: Sul, 49,0 milhões de toneladas (41%); Centro-Oeste, 39,8 milhões de toneladas (33%); Sudeste, 17,5 milhões de toneladas (15%); Nordeste, 9,6 milhões de toneladas (8%); e Norte, 3,4 milhões de toneladas (3%). Os produtos que obtêm os melhores desempenhos, na safra de 2004, são soja, milho e algodão, no comparativo com a safra de 2003, segundo estimativas do Levantamento Sistemático da Produção Agrícola (LSPA) do IBGE.

Para a pecuária, de acordo com os dados divulgados pelo CNA (2004), em 2004, o PIB do setor registrou variação positiva de 0,39% em junho, fazendo com que a taxa acumulada no ano, até junho, de seu PIB básico, atinja 2,92%. No agronegó-

cio da pecuária, o desempenho também foi positivo para o mesmo período, com crescimento de 1,83%. Esses números confirmam a posição do país como grande produtor e exportador.

Pode-se acrescentar, na análise conjuntural, a decisão do Banco Central, em novembro, de elevar a taxa de juros básica em 0,5 ponto percentual (p.p.), passando de 16,75% para 17,25% ao ano, o que pode promover um aperto monetário indesejável sobre os investimentos, levando os empresários a adiar novos projetos. Com isso, a alta dos juros, além de afetar o ritmo de expansão da demanda, pode vir a prejudicar a ampliação da capacidade de oferta. Segundo especialistas, as pressões inflacionárias derivam, principalmente, de choques de custos decorrentes da alta do petróleo e de outras commodities e, não, do excesso da demanda; além disso, afirmam que a elevação dos juros não trariam impactos muito sérios sobre as decisões de consumo e investimento, mas sim sobre o ânimo do empresariado. Gera ainda uma expectativa negativa na população, acarretando uma retração na demanda, o que afeta as expectativas de consumo das famílias, podendo prejudicar a recuperação que o varejo iniciou neste ano. Ademais, a decisão de investir, do empresário, se dá de forma direta sobre os investimentos, trazendo consequências para o nível de produção industrial e para o nível de emprego (DECISÃO..., 2004).

As estimativas indicam que, para o ano de 2004, o PIB nacional alcançará uma taxa próxima de 5,0%. Em relação ao desempenho dos três grandes setores da economia, as estimativas apontam uma pequena redução, em 2004, para a agropecuária, em relação a 2003, registrando um incremento de 4,9%, ante 5,0%, alcançado no ano passado. Na indústria, o crescimento será de 4,6% em 2004, resultado bem diferente do apresentado em 2003 (-1,0%). No setor de serviços, o aumento, em 2004, deverá ser de 2,3%, consideravelmente superior ao crescimento apresentado em 2003 (-0,1%) (BNDES, 2004).

Os indicadores econômicos divulgados revelam um cenário contraditório sobre o ritmo de expansão da economia nos últimos meses de 2004. Enquan-

**A alta dos juros,
além de afetar o ritmo
de expansão da demanda,
pode vir a prejudicar
a ampliação da
capacidade de oferta**

to que alguns dados sugerem uma leve desaceleração, como as vendas no varejo ou a expedição de papel ondulado, outros dados, como a produção industrial, apontam para um avanço ainda robusto do nível de atividade. A expectativa é de que a economia deve se expandir em um ritmo mais fraco até o final de 2004, em função do crescimento da renda mais lento do que o esperado. A estimativa é de um Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), em torno de 7,18%, próximo da meta, que ficou estabelecida em 8%. No desempenho do comércio externo, o cenário é de expansão para o país, o que se traduz na maior participação do Brasil no comércio global (INDICADORES..., 2004).

Para 2005, as expectativas são de crescimento do PIB em torno de 3,5%, segundo o Banco Central. No que tange aos três grandes setores da economia, as projeções são de crescimento para a agropecuária, a uma taxa de 5,1%, para a indústria, com incremento de 4,0%, e para serviços, com acréscimo de 2,7%. Essa pequena redução no desempenho da atividade industrial, em relação ao crescimento alcançado em 2004, deve-se às oscilações nos juros, que geram incertezas em relação à demanda e inibem o investimento industrial (CRESCER..., 2004). Para a agropecuária, esse possível aumento na taxa, em relação ao ano de 2004, está relacionado a um acréscimo de 8,1%, aproximadamente, na produção total de grãos, segundo estimativas da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB).

Para o setor de serviços, as expectativas de desempenho positivo, em 2005, estão relacionadas ao crescimento dos serviços estratégicos, principalmente os empresariais e profissionais, aos serviços de saúde, educação e serviços de informação (BNDES, 2004).

Em 2005, a atividade econômica deve desacelerar, por conta de alguns acontecimentos, como a alta do petróleo, a super safra de soja nos EUA, que leva a uma elevação no preço da soja, além da desaceleração da economia chinesa, ocasionando uma redução das suas importações. As estimativas, quanto ao volume a ser exportado, deve chegar a US\$ 100 bilhões no ano que vem.

Para que o comércio exterior continue com saldos positivos em 2005, o governo continuará realizando viagens a diversos países, em busca dos pequenos mercados. Nesse sentido, constata-se que as exportações continuarão numa tendência de crescimento, apesar do aumento das compras externas e da retomada das vendas no mercado doméstico. Esse desempenho positivo do comércio exterior apresenta um impacto direto para o crescimento econômico do país, proporcionando efeitos multiplicadores na economia, como ampliação dos postos de trabalho e de futuros investimentos (MERCADO..., 2004). As perspectivas quanto à inflação também foram revisadas para baixo, sendo previsto, em média, um IPCA (Índice de Preços ao Consumidor) de 5,89% em 2005 (PERSPECTIVAS ..., 2004).

CONJUNTURA BAIANA

Com base em estimativas elaboradas pela Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia – SEI, o PIB da Bahia, em 2004, deverá apresentar crescimento real significativo de 8,5% no ano, na comparação com o resultado do ano anterior, situando-se acima da expectativa de crescimento do Brasil (5,0%).

O desempenho do setor industrial ainda é o principal fator de influência para o resultado do PIB, dada a sua importância na geração de valor adicionado. A estimativa para a indústria baiana de transformação indica um acréscimo significativo de 15,0% no nível dessa atividade. Tal expectativa é sustentada pelo bom desempenho de alguns segmentos da indústria de transformação, como a indústria de refino de petróleo, a de produtos químicos, o complexo automotivo e a metalurgia, que têm significativa participação na pauta de exportações baianas.

A agropecuária baiana promete apresentar resultado satisfatório no ano de 2004, apontando para uma expansão de aproximadamente 10,0%, o que contribuirá para o crescimento positivo do PIB do estado, fortemente influenciado pelo resultado da safra de grãos. O incremento anunciado pelos indi-

cadores da agricultura – principais lavouras – é de 18,9% e, da pecuária, de 3,0%

As expectativas em relação ao desempenho do comércio do estado, em 2004, são de que a atividade, na Bahia, em vendas reais, deverá apresentar resultados superiores em relação ao que foi observado em 2003, com taxa de 8,0%. As razões para isso se apóiam nos mesmos fatores favoráveis ao país, destacados na seção anterior.

Os demais serviços prometem bons resultados no fim de 2004, principalmente em decorrência do reflexo direto do segmento turístico, que desempenha papel preponderante na economia baiana. Salienta-se que a Bahia deverá ser favorecida pelo aumento do turismo interno, como forma de substituir as viagens internacionais, em

função da taxa de câmbio desfavorável em relação ao dólar e ao euro. Deve-se mencionar que o setor de serviços deverá alcançar uma expansão de aproximadamente 4,5%.

A seguir encontra-se uma análise setorial da atividade econômica baiana, destacando-se a produção industrial, o comércio exterior, o comércio varejista e a agropecuária.

Produção industrial

Ao contrário do país, que teve sua indústria de bens de consumo favorecida pela política monetária, implementada a partir do segundo semestre de 2003, que visava, sobretudo, a redução nas taxas de juros com ampliação do crédito, o nível de atividade da economia baiana percorreu um caminho mais lento, uma vez que sua indústria está pautada em bens intermediários, que não respondem imediatamente ao dinamismo da demanda dos consumidores finais, mas é impulsionada pela capacidade de exportar.

De acordo com a Pesquisa Industrial Mensal do IBGE, do mês de setembro, a produção física, referente aos nove meses de 2004, acusou um crescimento de 8,2%, resultado sustentado por contribuições positivas dos nove setores pesquisados: refino de petróleo e álcool (13,1%), produtos químicos

(5,8%), metalurgia básica (12,6%), veículos automotores (49,1%), alimentos e bebidas (3,5%), borracha e plástico (11,6%) minerais não metálicos (12,0%), celulose, papel e produtos de papel (4,0%) e indústria extrativa (2,6%), como mostra a Tabela 1.

Tabela 1
Indústria e principais gêneros
Bahia, Setembro/2004

Classes e Gêneros	Mensal ¹	Acum. do ano ²	Acum. 12 meses ³
Indústria Geral	7,1	8,2	4,6
Extrativa Mineral	4,3	2,6	3,2
Indústria de Transformação	7,3	8,6	4,7
Alimentos e Bebidas	12,4	3,5	0,2
Celulose, papel e produtos de papel	21,7	4,0	4,0
Refino de petróleo e álcool	4,7	13,1	0,7
Produtos químicos	-4,9	5,8	4,0
Borracha e plástico	19,4	11,6	4,0
Minerais não metálicos	13,9	12,0	2,4
Metalurgia básica	3,0	12,6	13,6
Veículos automotores	32,9	49,1	46,1

Fonte: IBGE/DPE/Departamento de Indústria

Elaboração: SEI/GEAC

¹ Em relação ao mesmo mês do ano anterior.

² Em relação ao mesmo período do ano anterior.

³ Em relação aos doze meses anteriores.

Vale salientar que, na indústria de refino de petróleo, houve acréscimos nas produções de óleo diesel, outros óleos combustíveis e naftas para petroquímica; e, em produtos químicos, o etileno não saturado e o polietileno de alta densidade obtiveram os melhores resultados. Por sua vez, a indústria de metalurgia básica teve aumento na produção de barra, perfil e vergalhões de cobre e ouro em barras.

Com relação ao refino de petróleo e produção de álcool, segundo dados da Agência Nacional do Petróleo (ANP), ocorreu um aumento na produção de derivados de petróleo da Refinaria Landulpho Alves, que passou de 9,08 milhões m³, no período compreendido entre janeiro e setembro de 2003, para 10,03 milhões m³ em 2004, representando um aumento de 10,4% no período. A produção de óleo diesel aumentou 28,4%, atingindo um total de 3,31 milhões m³, e a de óleo combustível, 2,42 milhões m³, com um aumento de 14,5%. Já a produção de nafta para petroquímica aumentou 4,9% no mesmo período.

O setor de produtos químicos foi beneficiado pelo aumento de capacidade instalada para produ-

ção de eteno, que atingiu 90% no segundo trimestre de 2004, refletindo o aumento da demanda dos produtores de resinas termoplásticas e de outros produtores petroquímicos do Pólo Petroquímico de Camaçari (BRASKEM, 2004).

No que se refere à indústria de metalurgia básica – setor importante por produzir insumos de ampla utilização na economia e ser um dos segmentos de grande presença na pauta de exportações –, esta obteve desempenho positivo no período, com aumento da produção superior a 12%, viabilizado pela alta do preço das *commodities*. Isso apesar de, no primeiro semestre, ter ocorrido uma parada programada para manutenção, que consumiu mais de trinta dias, afetando o desempenho e gerando a necessidade, para o atendimento dos clientes, de importação de cátodos, para fabricação de vergalhões, e de ácido sulfúrico (CARAÍBA METAIS, 2004). Tal performance está fortemente influenciada pelos bons resultados da construção civil, grande demandante da indústria metalúrgica, somada às boas perspectivas do comércio exterior.

Na indústria de celulose e papel, segundo o press release de divulgação dos resultados da Suzano Bahia Sul (2004), houve crescimento no mercado doméstico de papel, impulsionado pela recuperação da economia doméstica, evidenciado pelo crescimento da produção, no período de janeiro a setembro de 2004, que foi de 966,7 mil toneladas em produtos para comercialização, representando um aumento de 16,3%, quando comparada às 831,4 mil toneladas produzidas no mesmo período de 2003. A indústria de celulose e papel apresentou paradas programadas para manutenção, no segundo trimestre, o que contribuiu para os baixos volumes de produção no período.

No que se refere ao emprego industrial, segundo a Pesquisa Industrial Mensal de Emprego e Salários do IBGE, o nível de pessoal ocupado assalariado recuou 0,2% no estado, no período compreendido entre janeiro e setembro de 2004, em confronto com igual período de 2003, e contra um aumento de 1,1% para o país. Os ramos que apresentaram aumento no emprego industrial baiano foram: calçados e couro, têxtil, produtos de metal, meios de transporte e máquinas e equipamento.

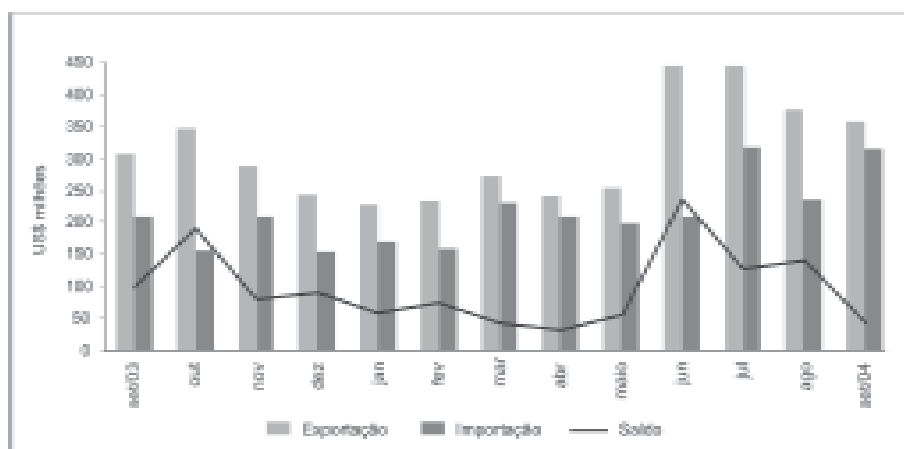
Considerando-se a indústria baiana como o melhor indicador da atividade econômica do estado –

seja porque tem grande peso no PIB ou porque a maioria dos segmentos industriais, por ter ciclos curtos de produção, reage rapidamente às variações no estoque e, conseqüentemente, às oscilações da demanda –, pode-se concluir que as expectativas de curto prazo para a economia são positivas. Ademais, os resultados do setor externo, a dinâmica interna, determinada pelas condições de crédito e pela recuperação da massa de rendimentos, tende a contribuir para o crescimento da indústria nos próximos meses. Ressalta-se, também, as expectativas de ampliação da capacidade instalada de muitas indústrias que já se encontram ociosas, o que pode provocar uma nova dinâmica do setor em 2005.

Comércio exterior

A balança comercial baiana registrou um superávit de US\$ 788,2 milhões, de janeiro a setembro de 2004, resultado de exportações no valor de US\$ 2,8 bilhões e de importações no valor de US\$ 2,0 bilhões. As exportações e as importações apresentaram um crescimento acelerado de, respectivamente, 20,0% e 46,7%. Segundo a Promo (2004), o aumento das importações demonstra que o estado está aumentando seus investimentos na produção, como, também, o aumento do consumo interno tem estimulado as compras no exterior (Gráfico 1).

Gráfico 1
Balança comercial
Bahia, Set-2003/Set-2004



Fonte: SECEX.
Elaboração: GEAC - SEI

Atualmente, a Bahia participa com cerca de 4,1% do total das exportações do país e com, aproximadamente, 50% das exportações nordestinas.

Analisando-se as importações por categorias de uso, conforme indicado na Tabela 2, verifica-se que os bens de capital registraram aumento significativo no período, de 57,2%, e os bens intermediários cresceram 29,6%. Esse desempenho das compras externas teve, como efeitos diretos, a expansão da produção industrial baiana de transformação que, segundo o IBGE, cresceu 8,2%, entre janeiro e setembro de 2004. Esses produtos industrializados representam cerca de 80% do total exportado pelo estado.

Tabela 2
Importações por categoria de uso
Bahia, Jan/Set – 2003/2004*

Discriminação	2003	2004	(%)
Bens intermediários	940.795	1.219.043	29,6
Bens de capital	229.825	361.939	57,5
Combustíveis e lubrificantes	74.679	258.047	245,5
Bens de consumo duráveis	149.892	207.480	38,4
Bens de consumo não duráveis	11.156	16.158	44,8
Total	1.406.347	2.062.667	46,7

Fonte: MDIC/SECEX

* Nota: US\$ 1.000

Segundo a Promo (2004), as compras de bens de capital estão relacionadas ao aumento das aquisições de veículos de carga, máquinas e aparelhos para a indústria de celulose, motores, microprocessadores, caldeiras e outras máquinas. Isso significa

que o setor industrial está aumentando sua demanda de insumos e de bens de capital para elevar sua produção, conseqüentemente, ampliando a capacidade potencial da economia.

De acordo com a Tabela 3, destaca-se o crescimento continuado do segmento automotivo (61,2%), derivado das exportações de automóveis para a Argentina, o México e o Chile. Esse desempenho deve-se à implantação do ter-

ceiro turno de trabalho no complexo automotivo em Camaçari (BA), que garantiu recorde de produção da companhia no mês de agosto, com a contratação de 1,7 mil novos empregados. A montadora produziu 20 mil unidades em setembro, a maior desde que a operação foi iniciada, em outubro de 2001. O novo recorde também foi resultado do início da produção de novo modelo. A expectativa da montadora é superar a produção de 2003, que ficou em 138 mil unidades, ao passo que, de janeiro a setembro de 2004, o complexo produziu 135,97 mil unidades, um crescimento de 36% em relação ao mesmo período de 2003.

Tabela 3
Exportações por principais segmentos
Bahia, Jan/Set – 2003/2004

Segmentos	US\$ 1.000 FOB		Var (%)	Part (%)
	2003	2004		
Químicos e petroquímicos	602.549	662.131	9,9	23,2
Automotivo	265.805	428.439	61,2	15,0
Derivados de petróleo	513.023	359.547	-29,9	12,6
Metalúrgicos	147.901	280.797	89,8	9,8
Grãos, óleos e ceras vegetais	122.886	274.460	123,3	9,6
Papel e celulose	190.462	222.863	17,0	7,8
Cacau e derivados	162.541	141.834	-12,7	4,9
Minerais	80.776	76.268	-5,6	2,7
Couros e peles	41.042	51.584	25,7	1,8
Sisal e derivados	37.845	45.875	21,2	1,6
Café e especiarias	23.711	41.098	73,3	1,4
Calçados e suas partes	18.948	38.074	100,9	1,3
Frutas e suas preparações	34.309	33.164	-3,3	1,2
Pesca e aquicultura	20.886	20.767	-0,6	0,7
Fumo e derivados	11.226	11.177	-0,4	0,4
Demais segmentos	102.362	162.825	59,1	5,7
Total	2.376.272	2.850.903	19,9	100,0

Fonte: MDIC/SECES, dados coletados em 14/10/2004

Elaboração: Promo – Centro Internacional de Negócios da Bahia

O segmento de químicos e petroquímicos registrou um crescimento nas vendas externas de 9,9%, ainda permanecendo como o segmento que mais exporta no total do estado (23,2%). O segmento de metalúrgicos registrou um crescimento significativo de 89,8%, em decorrência do acréscimo nas vendas de fios de cobre (148,9%); seu desempenho deveu-se à elevação dos preços do cobre, decorrente, principalmente, do aumento da demanda externa, com destaque para a China.

O segmento de grãos, óleos e ceras vegetais também apresentou um crescimento de 123,3%, influenciado pelo aumento nas vendas de óleo e farelo. Esse desempenho reflete a situação atual

do mercado internacional, de previsões otimistas, com safra recorde nos Estados Unidos e aumento da oferta (inclusive no Brasil e na Argentina).

Outro destaque foi o segmento de papel e celulose, que registrou aumento de 17,0%, em decorrência do acréscimo nas vendas de pasta química de madeira. Esse desempenho é creditado a grandes volumes de investimentos na produção, e preços internacionais favoráveis. Como destaca a Promo (2004), a expectativa para 2005 é que ocorra um salto ainda maior nas exportações, com o início de operações da fábrica da Veracel, cuja capacidade de produção será de 900 mil toneladas.

Apesar do grande volume e do valor exportado do estado serem propiciados pelas grandes corporações industriais, tem crescido, significativamente, a participação de novos produtos industrializados na pauta de exportação, oriundos dos pequenos e médios empreendimentos. Como resultado da diversificação industrial do estado, já se contabiliza as exportações de calçados que, até então, têm uma pequena participação na pauta (1,3%). As vendas desses produtos registraram crescimento acima de 100%. Esse desempenho também é creditado às ações de promoção internacional que o setor vem desenvolvendo, com resultados expressivos na Europa, confirmando a qualidade e competitividade do produto.

Os investimentos do agronegócio também têm influenciado no crescimento das exportações, com o aumento do volume, do valor e da diversificação da pauta de exportações; observa-se que, no período de janeiro a setembro, já apresenta uma participação de, aproximadamente, 30%.

Quanto às exportações por países de destino, os Estados Unidos ainda permanece como o principal comprador dos produtos baianos, representando cerca de 26% do total das vendas externas do estado, apesar de ter registrado uma queda de 3,8% em relação ao período. Dentre os principais produtos, destacam-se: óleo combustível, óleos brutos de petróleo, outras gasolinas, fios e catodos de cobre refinados, benzeno, amônia, papel e celulose e derivados de cacau, que representam mais de 80% do exportado para o país.

A Holanda, França, Reino Unido, Alemanha, Itália e Bélgica respondem por cerca de 70% do total

das exportações baianas para a União Européia. Esses países absorveram, substancialmente, derivados de soja e químicos e petroquímicos. Já as vendas para a Argentina apresentaram crescimento de 47%, o que influenciou sobremaneira as exportações para o Mercosul (47,2%), sendo grande absorvedor de produtos químicos e petroquímicos, automóveis e derivados de cacau. Os países asiáticos alcançaram um crescimento substancial, registrando uma taxa de 53%, destacando-se o Japão, Hong Kong, Coreia do Sul, Indonésia, Coreia do Norte, Índia, Cingapura e Taiwan (Formosa).

Quanto às importações, por países, destacam-se: Chile (14,4%), Argélia (12,2%), Nigéria (14,6%), China (3,5%) e Alemanha (3,0%) que, juntos, representam cerca de 64,6% das compras realizadas pelo estado. Analisando-se as importações dos blocos econômicos, confirma-se a aproximação comercial com a União Européia (17,4%) e com os países latino-americanos, incluindo Mercosul (32,4%).

A perspectiva para a Bahia, no que se refere ao comércio exterior, tem sido, de certo modo, acompanhar a tendência nacional de crescimento na economia, impulsionada pelo acréscimo nas importações. Quanto à expectativa para as exportações, destaca-se o crescimento nas vendas de automóveis, metalúrgicos, derivados de petróleo, calçados e frutas, dentre outros.

A necessidade de modernização do parque industrial baiano, estimulada pelos programas de incentivos fiscais do estado, implica novas aquisições de máquinas e equipamentos para ampliação de unidades produtivas e, até mesmo, a implantação de novas indústrias, fato este que explica, num primeiro momento, o forte crescimento das importações de produtos industrializados, com destaque para os bens de capital.

Comércio varejista

Os resultados apresentados pela Pesquisa Mensal de Comércio, realizada pelo IBGE, confirmam a trajetória de retomada do nível de atividade

para o ano de 2004. Contraditoriamente ao desempenho registrado para o comércio nos nove primeiros meses do ano de 2003, no período de janeiro a setembro de 2004, as taxas referentes ao Indicador do Volume de Vendas foram extremamente satisfatórias para o setor.

O comportamento positivo nesse período é considerado como um dos melhores resultados apresentados pelo Comércio Varejista da Bahia desde

2001, período em que teve início a Pesquisa Mensal do Comércio, acumulando variação positiva de 7,1% (Tabela 4). Esse comportamento é reflexo, ainda, de uma conjuntura mais favorável para a economia do país, confirmada pelo crescimento de indicadores do emprego e da reposição gradual da renda dos trabalhadores, além do

aquecimento da indústria baiana apresentado nos últimos meses.

Tabela 4
Pesquisa Mensal de Comércio – PMC
Variação no volume de vendas no varejo¹
Bahia, Set/2004 (%)

Classes e gêneros	Mensal ²	Acumulado no ano ³	Acumulado 12 meses ⁴
<i>Comércio varejista</i>	7,1	7,1	5,2
Combustíveis e lubrificantes	-5,0	-1,3	-0,1
Hipermercados, supermercados, produtos alimentícios, bebidas e fumo	13,1	6,7	3,7
Hipermercados e supermercados	13,0	8,4	4,9
Tecidos, vestuário e calçados	1,8	3,5	-0,1
Móveis e eletrodomésticos	24,6	42,0	37,0
Artigos farmacêuticos, médicos, ortopédicos, de perfumaria e cosméticos	nd	nd	nd
Livros, jornais, revistas e papelaria	nd	nd	nd
Equipamentos e materiais para escritório, informática e comunicação	nd	nd	nd
Outros artigos de uso pessoal e doméstico	nd	nd	nd
<i>Veículos, motos e peças</i>	22,4	24,8	24,7

Fonte: IBGE/ Diretoria de Pesquisas/ Departamento de Comércio e Serviços

Obs: "nd" significa dado não disponível

¹ Dados deflacionados pelo IPCA.

² Variação observada no mês, em relação ao mesmo mês do ano anterior.

³ Variação acumulada observada, até o mês do ano em relação ao mesmo período do ano anterior.

⁴ Variação acumulada observada nos últimos 12 meses, em relação aos 12 meses anteriores.

Os indicadores de emprego e renda revelam que a redução do desemprego e as perspectivas de crescimento da economia, incentivando as negociações salariais das diversas categorias profissionais, foram determinantes para o aquecimento do comércio nesse período. Com o aquecimento da economia, os consumidores se tornaram mais otimistas para assumirem novas dívidas. A motivação decorrente da proximidade das festas de fim de ano, associada à antecipação do 13º salário, contribui para queda na inadimplência, beneficiando as vendas nos próximos meses.

Ainda que ocorram sucessivos aumentos nas taxas de juros, estes só serão percebidos pelo consumidor transcorrido um período de seis meses, o que não inibe a expectativa de desempenho positivo nas vendas do varejo em 2004.

O segmento de móveis e eletrodomésticos foi destaque, com um incremento expressivo em relação ao acumulado do ano passado. A melhoria das condições do crédito, com juros menores e prazos maiores é a explicação para mais um resultado satisfatório. A maior confiança dos consumidores na recuperação da economia do País, verificada já nos primeiros meses de 2004, aliada às campanhas promocionais envolvendo grandes redes varejistas, também justificam esse desempenho positivo. Tudo isso fez com que os consumidores ficassem mais otimistas no momento de assumirem o financiamento de um bem de consumo durável.

Ainda no segmento de bens duráveis, o ramo de automóveis e motos, partes e peças encerrou o acumulado do ano, até setembro, apresentando significativo acréscimo no volume de vendas (24,8%). No âmbito nacional, as vendas de automóveis alcançaram a taxa de 18,8% no ano.

Segundo Caires (2004),

o segmento de bens duráveis constitui-se no mais dinâmico da economia e as transações comerciais são, basicamente, atreladas ao crediário, comprovado pelo maior número de consultas ao Serviço Nacional de Proteção ao Crédito (SPC). A política macroeconômica do País foi determinante para obtenção do desempenho favorável, ou seja: maiores facilidades de acesso ao crédito, retomada do processo gradual de recuperação da renda e juros mais baixos, pois, se com-

parados com os praticados pelo comércio em anos anteriores, esses tiveram, em 2003, reduções significativas. Merece destacar que, nos últimos meses, a SERASA (Centralização dos Serviços Bancários S/A) vem registrando quedas no nível de inadimplência, que resultam da melhoria dos indicadores econômicos, contribuindo para o retorno às compras daqueles consumidores anteriormente considerados inadimplentes.

Embora em menor intensidade que no segmento de bens duráveis, a pesquisa revelou que os ra-

mos que dependem diretamente da renda dos trabalhadores apresentam resultados consistentes, a saber: hipermercados, supermercados, produtos alimentícios, bebidas e fumo (6,7%), sendo que o subgrupo de hipermercados e supermercados apresentou crescimento mais expressivo (8,3%); e tecidos, vestuário e calçados (3,5%).

No entanto, ressalta-se, o segmento de combustíveis e lubrificantes como o único a acumular taxa negativa no ano (-1,3%).

No que diz respeito ao desempenho do comércio varejista para os últimos meses do ano, tem-se que as vendas deverão crescer num ritmo mais lento, já que, nesse período, apesar da base de comparação permanecer negativa, com exceção ao último mês de 2003, as quedas nas vendas foram menos acentuadas que no primeiro semestre, pois, a partir dos últimos meses de 2003, a economia brasileira começou a sinalizar recuperação.

Ademais, é esperado que o consumo venha a se expandir com maior intensidade no último trimestre de 2004, período tradicionalmente mais propício à expansão do ritmo dos negócios.

Esses prognósticos poderão se concretizar já que, após anos consecutivos de convivência com elevadas taxas de desemprego, os sinais de retomada do crescimento econômico, em diversos setores de atividades, vêm sendo responsáveis pela criação de novos postos de trabalho e, como consequência, com a elevação da massa salarial em circulação na economia (CAIRES, 2004).

Como a economia continua apresentando sinais positivos, com melhoria nas exportações, dívida externa e dívida pública, além do crescimento do PIB, mesmo com a preocupação com a inflação e a elevação recente das taxas de juros, a expectativa

para o primeiro semestre de 2005, quanto ao desempenho do comércio varejista, é de manutenção das taxas positivas.

Agropecuária

Na agricultura baiana, diferentemente do observado em outras regiões agrícolas brasileiras, são poucas as ocorrências de atrasos nas colheitas devido às chuvas em 2004. O cenário torna-se propício à expansão das lavouras de soja, milho e algodão, destaques nos resultados de produção do estado. As pragas da ferrugem asiática (soja) e do bicudo (algodão) são controladas através de iniciativas estatais e privadas, demonstrando a importância dessas culturas. Outros produtos como o feijão e a cana-de-açúcar apresentam resultados diversos, com maior ou menor grau de influência das chuvas sobre os tratamentos culturais das lavouras.

A produção de soja no Oeste do estado, em 2004, apresenta estimativa de elevação da produção em 52%, em relação a 2003, aproximando-se dos 2,4 milhões de toneladas, segundo dados do Levantamento Sistemático da Produção Agrícola (LSPA), do IBGE (Tabela 5). Embora se verifique redução da área plantada de 850 mil para 821 mil hectares, o aumento da produção deve-se ao aumento do rendimento da lavoura por hectare (de 1,8 ton./ha em 2003, para 2,9 ton./ha em 2004). As

chuvas verificadas nos cerrados baianos aparentemente pouco afetaram a lavoura. Registraram-se atrasos na colheita de soja nos primeiros meses do ano, quando as chuvas impediram a operacionalização das máquinas colheitadeiras.

No que se refere ao controle da ferrugem asiática, têm sido realizados programas de capacitação e treinamento de produtores, com o objetivo de conter essa praga nas plantações de soja. Nesse sentido, implantou-se o Programa de Monitoramento Estratégico de Manejo da Ferrugem da Soja, desenvolvido pelo Governo do Estado, com a participação da Agência de Defesa Agropecuária da Bahia (ADAB), Empresa Baiana de Desenvolvimento Agrícola (EBDA), EMBRAPA Soja (pesquisas de sementes mais resistentes ao fungo), Associação de Agricultores e Irrigantes da Bahia (AIBA) e a Fundação Bahia, além dos agricultores.

A lavoura de milho apresenta estimativas positivas. De acordo com o LSPA/IBGE, a produção deve ultrapassar as 1,6 milhão de toneladas, representando elevação de 34,1% em relação a 2003. Os resultados, no estado, devem-se aos processos de rotação de culturas entre milho e soja e, em parte, pela redução da área plantada desta última, refletindo os prejuízos causados pela propagação da ferrugem da soja no ano anterior.

Para a lavoura de feijão, as chuvas dos primeiros meses do ano não afetaram a produção; espe-

Tabela 5
Estimativas de produção física, áreas plantadas e colhidas e rendimento dos principais produtos agrícolas
Bahia, 2003/2004

Produtos/safras	Produção física (t)			Área plantada (ha)			Área colhida (ha)			Rendimento (kg/ha)		
	2003 ¹	2004 ²	Var (%)	2003 ¹	2004 ²	Var. (%)	2003 ¹	2004 ²	Var. (%)	2003 ³	2004 ³	Var. (%)
Mandioca	3.908.276	4.201.587	7,5	335.414	337.544	0,6	330.614	335.786	1,6	11.821	12.513	5,8
Cana-de-açúcar	4.566.742	4.950.030	8,4	82.887	85.870	3,6	82.887	85.870	3,6	55.096	57.646	4,6
Cacau	110.392	109.602	-0,7	495.123	488.393	-1,4	486.285	488.393	0,4	227	224	-1,1
Café	110.450	143.493	29,9	142.600	148.574	4,2	142.290	148.474	4,3	776	966	24,5
Grãos	3.479.792	5.161.071	48,3	2.596.935	2.735.666	5,3	2.391.850	2.567.587	7,3	1.455	2.010	38,2
Algodão	276.337	689.302	149,4	86.303	202.644	134,8	85.744	202.644	136,3	3.223	3.402	5,5
Feijão	354.582	357.838	0,9	803.835	849.622	5,7	730.940	730.075	-0,1	485	490	1,0
Milho	1.219.318	1.634.926	34,1	797.806	800.935	0,4	675.925	752.565	11,3	1.804	2.172	20,4
Soja	1.555.500	2.364.480	52,0	850.000	821.000	-3,4	850.000	821.000	-3,4	1.830	2.880	57,4
Sorgo	74.055	114.525	54,7	58.991	61.465	4,2	49.241	61.303	24,5	1.504	1.868	24,2
Total	12.175.652	14.565.783	19,6	3.652.959	3.796.047	3,9	3.433.926	3.626.110	5,6	3.546	4.017	13,3

Fonte: IBGE – PAM/LSPA/GCEA

¹ Estimativas do GCEA/IBGE, safra 2003 (dados sujeitos a retificação).

² Estimativas do GCEA/IBGE, outubro/2004 (dados sujeitos a retificação).

³ Rendimento = produção física/área colhida.

rou-se por chuvas regulares a partir de julho, especialmente para o feijão 3ª safra, mas tais chuvas não ocorreram em volume necessário no período previsto, ocasionando a redução das expectativas de produção. O LSPA/IBGE aponta discreta elevação da produção baiana de feijão (0,9%), apesar da área plantada apresentar expansão de 5,7%.

As expectativas para a safra de cana-de-açúcar são de aumento da produção, com quase 5 milhões de toneladas para 2004, de acordo com o LSPA/IBGE. No campo institucional e de pesquisa, destaca-se a criação do Centro de Tecnologia Canavieira (CTC), parceria firmada entre a EMBRAPA e a Copersucar, para o desenvolvimento do setor sucroalcooleiro. Com três unidades de pesquisa em São Paulo e uma no município de Camamu, na Bahia, o CTC tem como objetivo desenvolver e expandir conhecimento técnico e tecnologia para melhorar a produção, produtividade e transformação da cana-de-açúcar (CEPEA, 2004; REFORÇO..., 2004).

A lavoura cafeeira apresenta previsão de crescimento de 30% da produção física, explicado por semelhante crescimento no rendimento da lavoura, por hectare, e pelos ajustes nos resultados da safra 2003. O estado possui reconhecimento no país como grande produtor de cafés especiais, destinados ao mercado internacional. Esse mercado tem conseguido gerar alguns bons resultados, apesar das dificuldades enfrentadas pelos produtores.

As estimativas de produção de mandioca, em 2004, são de 4,2 milhões de toneladas, com variação positiva de 7,5% em relação a 2003. O cultivo dessa euforbiácea está bastante relacionado aos preços da raiz e da farinha no período anterior. Segundo a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), em outubro de 2004, o preço da raiz alcança R\$ 160,00/t, acima do praticado no mês anterior (R\$ 138,00) porém bem abaixo dos preços observados em 2003, quando foi estimulada a plantação para 2004. Conseqüentemente, a maior oferta atingiu negativamente os preços. De forma análoga, tem-se a situação da farinha: em outubro de 2004, o preço do produto alcança R\$ 38,00, a saca de 50 kg. Esse preço era de R\$ 37,00, em se-

tembro de 2004, e de R\$ 80,00, em outubro de 2003 (CONAB, 2004).

O destaque da produção agrícola baiana é o algodão. Os números do LSPA/IBGE apontam um aumento de 150% na produção, comparando-se 2003/2004. Os agricultores baianos mais que duplicaram a área plantada, com elevação de 135% (superando os 200 mil hectares), alcançando 690 mil toneladas. Os cerrados do Oeste baiano apresentaram bons resultados para a lavoura, mas destacam-se também o do Vale do Iuiú e da região de Guanambi, no Sudoeste. O Governo do Estado tem atuado através do Programa de Revitalização da Lavoura Algodoeira (insumos, assistência técnica e ações fiscais) e

do Programa Bloqueio ao Bicudo, em parceria com instituições como a AIBA, Associação Baiana dos Produtores de Algodão (ABAPA), Fundo de Desenvolvimento Agroindustrial (FUNDEAGRO), Fundação Bahia e EBDA. Os objetivos desses programas são controlar os impactos da infestação do bicudo e reduzir a quantidade de aplicações de agroquímicos nas lavouras. As iniciativas públicas e privadas, na Bahia, reafirmam o interesse na consolidação da cotonicultura no estado e o enfrentamento dos problemas que impuseram a decadência à lavoura (bicudo, abertura da economia, escassez de créditos e financiamentos etc.) nos final dos anos 1980 e início dos anos 1990 (BAHIA, 2004).

Segundo estimativas da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI), a agricultura baiana deverá crescer, em 2004, em torno de 17,1%, sendo que as principais lavouras devem apresentar taxa de crescimento próxima a 18,9%, resultado bem próximo ao observado no LSPA-IBGE, com taxa de 19,6%.

Com relação à pecuária, que deverá aumentar em cerca de 3,0% em 2004, representava, em 2003, 31,3% da agropecuária baiana, destacando-se, principalmente, a participação de bovinos (73,9%), leite (14,6%) e suínos (3,0%). As estimativas para a pecuária, segundo a SEI, indicam que o item bovinos deverá crescer em torno 2,4%, em 2004, enquanto que as outras espécies (suínos, caprinos, bubalinos, ovinos, asininos, eqüinos e muare) de-

**O estado possui
reconhecimento
no país como grande
produtor de cafés
especiais, destinados
ao mercado internacional**

vem apresentar incremento de 3,1%, ressaltando-se a taxa de 4,6% para suínos. Para a produção leiteira estima-se um aumento de 5,3%. Os resultados apresentados são melhores do que os do ano de 2003, quando se observou, na pecuária, taxa de -3,9%.

Segundo a Federação de Agricultura e Pecuária do Estado da Bahia (FAEB, 2004), o estado da Bahia, com cerca de 10 milhões de cabeças da pecuária bovina, está entre os seis maiores produtores de pecuária do país; porém, mesmo com o controle da aftosa, ainda não exporta cortes, apesar do estado já contar com unidades frigoríficas, atendendo às exigências do SIF – Serviço de Inspeção Federal, e que poderão ser adequadas, com obras complementares, às normas para exportação.

Em relação ao total de cabeças abatidas, segundo a Pesquisa Trimestral de Abate de Animais, realizada pelo IBGE, no período de janeiro a junho de 2004, o estado obteve um crescimento de 31,0% no abate de bovinos e uma queda significativa de, aproximadamente, 19,0% no abate de suínos na comparação com o mesmo período do ano passado. No total, a Bahia contabilizou um acréscimo no volume de cabeças abatidas de, aproximadamente, 25% em relação a 2003.

Ainda na análise da pecuária para 2004, tem-se o destaque da caprino-ovinocultura na Bahia. No aspecto institucional, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) instalou, no estado, a Câmara Setorial da Caprino-Ovinocultura do Brasil, com o objetivo de discutir os caminhos e perspectivas para a atividade, fortalecendo o setor que, em 2002, produzia aproximadamente 21 mil toneladas de carne e gerou 55 mil empregos. Em 2003, a Bahia possuía o maior rebanho de caprinos do país, com 3,6 milhões de cabeças, e o segundo maior rebanho de ovinos, com 2,7 milhões de cabeças.

As ações da Câmara somam-se ao programa Cabra Forte que já atua com iniciativas voltadas para a atividade no estado. No aspecto produtivo, tem-se a implantação de raças mais resistentes às

condições climáticas do semi-árido (onde se concentra a maior parte do rebanho) e patogenias, objetivando maior ganho em produção de carne, como, por exemplo, a Savannah, originária da África do Sul, que é parente da raça Bôer, criada inicialmente no município baiano de Maracás, em 2002. Espera-se que, a partir dessa iniciativa, as ações para o melhoramento genético do rebanho baiano sejam sistemáticas, agregando valor à carne de caprinos. Outras

estratégias compreendem a certificação de produtos regionais, com um selo do caprino do semi-árido, identificando as condições e práticas de criação da região. Através do marketing direcionado ao produto, a comercialização reverte-se em renda diretamente aos produtores, a maioria de pequeno porte, utilizando mão-de-obra familiar (DONATO, 2004 a; DONATO, 2004 b).

A análise das exportações de produtos agropecuários na Bahia revela que, para os principais produtos, tem-se expansão, em volume, de 40,30% e, em receita, de 38,25%, entre janeiro e setembro de 2004. Os destaques são as exportações do grupo dos grãos e óleos vegetais, refletindo o dinamismo das lavouras de soja, milho e algodão. O destaque negativo são as frutas e suas preparações (com quedas de 70,10%, em volume, e 61,33%, em receita). Note-se que, mesmo com a ocorrência de chuvas – que afetaram substancialmente as áreas frutíferas –, as exportações, em geral, aumentaram no período, em relação a 2003 (conforme Tabela 6). O aumento de receita do grupo grãos aproxima-se dos 130%, revelando a conjuntura favorável dos preços internacionais, suplantando os eventuais efeitos de quebras de safras por ocorrências das chuvas.

No grupo couros e peles, o aumento de receita foi de 41,3%. A atividade consolida-se no estado, com os pecuaristas atentando para os cuidados nos tratos com os animais, objetivando couros de melhor qualidade, sem defeitos e, portanto, mais valorizados no mercado internacional. Entretanto, ainda persiste o mercado clandestino de couros na Bahia, revelando, em muitos casos, abates clandestinos de animais e a comercialização de carnes sem a fiscalização sanitária e, portanto, com poten-

Em 2003, a Bahia possuía o maior rebanho de caprinos do país, com 3,6 milhões de cabeças, e o segundo maior rebanho de ovinos, com 2,7 milhões de cabeças

Tabela 6

Exportações dos principais produtos da agropecuária baiana: Jan - Set 2003/2004

Produtos	Peso (ton)		Var.	Valores (US\$ 1.000 FOB)		Var.
	Jan-Set 2003	Jan-Set 2004	%	Jan-Set 2003	Jan-Set 2004	%
Grãos, óleos e ceras vegetais	609.797	951.601	56,05	116.690	267.905	129,59
Cacau e derivados	48.095	50.467	4,93	142.153	127.861	-10,05
Frutas e suas preparações	41.340	9.054	-78,10	28.534	11.034	-61,33
Couros e peles	4.803	7.610	58,46	29.577	41.785	41,28
Sisal e derivados	83.751	86.775	3,61	37.557	45.291	41,28
Fumo e derivados	2.297	2.970	29,31	9.567	9.890	3,38
Pesca e aquicultura	3.162	4.419	39,75	14.599	19.743	35,24
Totais dos produtos agropecuários	793.245	1.112.897	40,30	378.675	523.510	38,25
Totais das exportações Bahia	5.598.391	5.542.136	-2,43	2.376.271	2.850.903	19,97
Participação agropecuária nas exportações baianas (%)	14,17	20,37		15,94	18,36	

Fonte: ALICEWEB/MDIC/SECEX (modificada), dados coletados em 10/11/2004

ciais riscos para a saúde dos consumidores (BORGES, 2004).

O grupo pesca e aquicultura, com 39,75% de aumento em quantidade exportada, revela o potencial do litoral do estado, especialmente na criação de camarões.

As exportações de cacau e derivados, embora apresentem elevação em quantidade, registra queda de receita exportada no período, o que se justifica pela conjuntura desfavorável de preços da *commoditie*.

Note-se que, apesar das adversidades climáticas e ataques de pragas (como a ferrugem da soja) ocorridas nos primeiros meses de 2004, o otimismo com as atividades ligadas à agropecuária mantém-se, devido aos resultados obtidos com o comércio externo, responsável, na Bahia, pela participação de 18,4% dos produtos agrícolas no total exportado pelo estado. As exportações de grãos garantem bons resultados enquanto permanecerem as conjunturas de preços. Alguns sinais de arrefecimento dos preços da soja e do algodão já são percebidos, devido ao aumento substancial da oferta desses produtos. O início dos tratos culturais das novas safras de verão reserva novas expectativas de resultados para as lavouras baianas.

No aspecto produtivo, o controle da ferrugem da soja na Bahia revela a articulação dos agentes envolvidos com a atividade (públicos e privados) e resulta em elevação da produção para a lavoura. As observações para o Oeste baiano consolidam o dinamismo da região na produção de grãos. Outros produtos também se destacam no estado: mandioca,

cana-de-açúcar e algodão, este último com crescimento expressivo, ratificando o estágio de desenvolvimento das lavouras empresariais baianas.

CONCLUSÃO

Os resultados referentes aos indicadores de atividade econômica, observados nas seções acima, confirmam a tendência de crescimento da economia brasileira e baiana. Entre os fatores que contribuem para esse desempenho destacam-se o aumento dos níveis de exportações e a recuperação da demanda interna, principalmente a partir do último trimestre de 2003. Nesse sentido, ressalta-se o crescimento das vendas no varejo e o desempenho de setores industriais tipicamente voltados para o mercado doméstico, como é o caso do segmento varejista de móveis e eletrodomésticos e dos setores industriais de refino de derivados de petróleo e automotivo no estado da Bahia, favorecidos pela expansão do crédito e, mais recentemente, pela recuperação dos rendimentos reais e do nível de emprego. A produção agrícola também vem apresentando estimativa favorável para mais uma produção recorde na safra 2004.

REFERÊNCIAS

- BAHIA. Secretaria de Agricultura, Irrigação e Reforma Agrária. Disponível em: www.seagri.ba.gov.br. Acesso em: 27 ago. 2004.
- BORGES, Edson. Bahia perde na venda de couro. *A Tarde*. Caderno Rural, 09 ago. 2004.

- BRASKEM. *EBITDA da Braskem atinge R\$ 1,1 bilhão no 1S04*. Disponível em: www.braskem.com.br. Acesso em: 16 jul. 2004.
- CARAÍBA METAIS. *Informações trimestrais: 2º trim. de 2004*. Disponível em: www.caraibametais.com.br. Acesso em: 16 jul. 2004.
- CAIRES, M. L. Desempenho do comércio varejista do estado da Bahia: 1º semestre de 2004. *Conjuntura e Planejamento*, n. 124, p.22-25, set. 2004.
- CEPEA. Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada. Disponível em: www.cepea.esalq.usp.br. Acesso em: 25 ago. 2004.
- CNA. Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária. Disponível em www.cna.org.br. Acesso em 25 set. 2004.
- CONAB. Companhia Nacional de Abastecimento. Disponível em www.conab.gov.br. Acesso em 20 set. 2004.
- CRESCE temor de gargalo no setor industrial. *Folha*. 27 out. 2004. p. B5.
- DECISÃO acaba impondo teto para crescimento. *Folha*. 21 out. 2004. p. B4.
- DONATO, Ari. Estratégias para vender carne de cabrito. *A Tarde*. Caderno Rural. 04 out. 2004(a).
- DONATO, Ari. Savannah na Bahia. *A Tarde*. Caderno Rural, 03 maio 2004(b).
- INDICADORES criam quadro confuso do ritmo econômico. *Valor*. 22, 23, 24 out. 2004. p. A10.
- INDÚSTRIA planeja expandir a produção. *Valor*. 28 out. 2004. p. A4.
- MERCADO revê inflação e PIB para 2005. *Gazeta*. 21 out. 2004. p. A4.
- PERSPECTIVAS para a inflação ficam estáveis. *Valor*. 19 out. 2004. p. A2.
- PROMO. *Estatísticas baianas*. Disponível em: www.promoba.com.br. Acesso em: 25 out. 2004.
- REFORÇO nas pesquisas da cana. *A Tarde*. Caderno Rural. 12 jul. 2004.
- SINOPSE ECONÔMICA, BNDES, n. 138, p. 2, ago. 2004. Disponível em: www.bndes.gov.br. Acesso em: 16 out. 2004.
- SUZANO BAHIA SUL. *Press release de divulgação dos resultados do 2º trimestre*. Disponível em: www.bahiasul.com.br. Acesso em: 16 nov. 2004.

Emprego formal na Bahia: uma análise da inserção por primeiro emprego

Laumar Neves de Souza*
Flávia Santana Rodrigues*
Joseanie Mendonça**

Resumo

O objetivo deste artigo é qualificar, a partir das informações disponibilizadas pelo Cadastro Geral de Empregados e Desempregados – CAGED, para o estado da Bahia, a inserção no mercado de trabalho daqueles trabalhadores que, pela primeira vez, encontraram uma oportunidade de trabalho com carteira assinada no ano de 2004. Isso é feito procurando-se, basicamente, responder às seguintes perguntas: quem são, onde estão e o que fazem esses trabalhadores?

Palavras-chave: mercado de trabalho, emprego formal, admissão por primeiro emprego, recuperação econômica e precarização do trabalho.

Abstract

The purpose of this paper is to identify, based on the information available in CAGED (General Registration File of Employed and Unemployed workers) for the state of Bahia, the insertion in the labor market of the workers who, for the first time, found a job opportunity that fits into the legal requirements (work permit) in the year 2004. The aim is to answer the following questions: Who are they? Where are they and what do they do?

Key words: labor market, formal employment, first job placement, economical recovery and degradation of work.

INTRODUÇÃO

A sociedade brasileira acompanhou, durante boa parte do ano de 2004, o confuso debate sobre o comportamento do mercado de trabalho nacional que se estabeleceu entre, de um lado, os membros da equipe econômica do governo Lula e, do outro, alguns analistas que se dedicam a acompanhar, por meio das pesquisas amostrais de caráter domiciliar, a realidade desse mercado.

No exercício do seu papel, os integrantes do atual governo procuravam, a todo custo, encontrar sinais que indicassem alguma melhora no comportamento desse mercado. Nesse seu afã, para sua

felicidade, se depararam com as informações produzidas pelo Ministério do Trabalho, através do seu Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED), as quais sinalizavam, desde o início do ano, um crescimento significativo do número de postos de trabalho com carteira assinada, ou seja, uma ampliação das vagas no mercado de trabalho formalizado, sobretudo nas áreas mais afastadas das grandes regiões metropolitanas do país.

A turma que, por sua vez, acompanhou a situação desse mercado de trabalho, baseando-se nos resultados das pesquisas amostrais de caráter domiciliar (Pesquisa Mensal de Emprego – PME e Pesquisa de Emprego e Desemprego – PED) desenvolvidas, respectivamente, pelo IBGE e pelo Seade/Dieese, pelo menos num primeiro momento, refutaram, com boas razões, os argumentos que foram levantados pelo governo, no sentido de

* Doutorando em Ciências Sociais pela FFCH/UFBA e Bolsista FAPES. laumar@sei.ba.gov.br

* Economista pela UFBA e técnica da SEI. flavia@sei.ba.gov.br

* Economista e bolsista FAPES. joseanie@sei.ba.gov.br

defender o seu ponto de vista em relação à situação de tal mercado.

É bom que se esclareça que essa rejeição nada tinha a ver com uma não aceitação pura e simples dos resultados apurados pelo CAGED – visto que isso seria impensável. Em verdade, ela se justificava pelo fato de que o governo, ao ler os primeiros resultados apurados por esse cadastro, queria, de imediato, fazer crer à sociedade que o nosso mercado de trabalho já esboçava, desde aquele momento, uma mudança, inequívoca, de comportamento, fato esse que causou um certo mal-estar, tendo em vista que as pesquisas domiciliares apontavam para um quadro diametralmente oposto, de elevação do desemprego e queda dos rendimentos.

Nesse contexto, o governo Lula adotou a estratégia de só validar e, portanto, só colocar em discussão as informações que lhes eram favoráveis. Nessa medida, em matéria que dissesse respeito ao comportamento do mercado de trabalho, os únicos números passíveis de serem analisados eram os do CAGED.¹

Passada a fase mais crítica desse debate, já que, mais recentemente, também as pesquisas domiciliares começaram a sinalizar uma certa melhora nas condições de funcionamento do mercado de trabalho de algumas regiões metropolitanas, cabe, nesse momento, a realização de estudos que procurem desvendar alguns aspectos do aludido crescimento do emprego formal.

É, pois, nesse espírito de tentar qualificar esse fenômeno de ampliação do emprego no mercado formal que, neste artigo, se traça o perfil dos trabalhadores baianos que, nos primeiros oito meses de 2004, tiveram, pela primeira vez, a oportunidade de desempenhar uma atividade produtiva com carteira assinada.

Uma parte considerável das pessoas que compõem a força de trabalho no Brasil nunca vivenciou o que é ter uma relação de trabalho formalizada e, portanto, encontram-se numa situação de completa desproteção, sem direito a seguro-desemprego e sem, o que é pior, contribuir para a previdência social

Nessa medida, os trabalhadores que serão retratados são aqueles que ingressaram na fatia formal do mercado de trabalho baiano, através do expediente da admissão por primeiro emprego. A razão maior desse encaminhamento fundamenta-se no fato de que o governo Lula, desde o seu início, pelo menos no discurso, assumiu como uma de suas prioridades – dentro do seu projeto de geração de alguns milhões de emprego – a criação de oportunidades para aquelas pessoas que nunca tiveram uma experiência de trabalho com carteira assinada.²

Esse é, sem dúvida, um dos seus maiores desafios, posto que uma parte considerável das pessoas que compõem a força de trabalho no Brasil nunca vivenciou o que é ter uma relação de trabalho formalizada e, portanto, encontram-se numa situação de completa desproteção, sem direito a seguro-desemprego, numa eventual perda de ocupação, e sem, o que é pior, contribuir para a previdência social

de modo a garantir um futuro menos incerto. Nesse grupo, vale ressaltar, estão incluídas não apenas as pessoas mais jovens, mas também aquelas de mais idade, fato que denota a gravidade do problema.

Antes de se lançar na tarefa aqui proposta, é preciso que se faça duas coisas. A primeira é tecer algumas considerações em relação ao CAGED, discutindo questões do tipo: a que se destina e quais são suas principais limitações. Ao fazer isso, o que se procura é chamar a atenção para os cuidados que se deve ter quando se trabalha com as informações fornecidas por esse cadastro, evitando, assim, que se incorra em afirmações e generalizações despropositadas.

A segunda é tentar traçar um breve panorama da atual situação do mercado de trabalho baiano, atentando aí, especificamente, tanto para o comportamento de alguns indicadores, como taxa de atividade e taxa de desemprego, quanto para a questão da distribuição setorial da ocupação e do

¹ Isso era facilmente identificável no discurso do Ministro da Fazenda, Antonio Palocci, quando afirmava não ser mais possível observar a situação do emprego e do desemprego no Brasil voltando todas as lentes para os grandes centros urbanos, mais precisamente para as grandes regiões metropolitanas, como se faz na PME e na PED.

² Prova maior disso foi o lançamento do Programa Primeiro Emprego.

emprego formal nos diversos setores de atividade. Isso é feito tanto em vista que se parte do pressuposto de que é fundamental situar a discussão sobre os empregos formais celetistas, que estão sendo criados em um contexto mais amplo, que revele outros aspectos do mercado de trabalho.

Esse entendimento, portanto, é o que justifica a adoção, neste artigo, de alguns dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) – que é a pesquisa de cunho domiciliar mais completa após o Censo, realizada pelo IBGE anualmente no país, com exceção dos anos censitários – possibilitando uma visão panorâmica do mercado de trabalho baiano, em todos os seus segmentos (formal e informal), bem como de alguns dados fornecidos pela Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), de modo a compor um diagnóstico completo dos vínculos formais de trabalho (estatutários, celetistas, avulsos e temporários).

O CAGED: a que se destina e principais limitações

O CAGED foi estruturado para permitir à esfera governamental a fiscalização e o acompanhamento das movimentações de admissões e desligamentos das empresas, com vistas a subsidiar o repasse dos benefícios a serem liberados pelo programa do seguro-desemprego e, assim, prestar assistência aos desempregados. Por essa razão, ele não possui a abrangência característica das demais pesquisas domiciliares de acompanhamento conjuntural do mercado de trabalho, a exemplo da PME e da PED.

Nesse sentido, as informações que são fornecidas nesse cadastro restringem-se ao setor formal privado, apreendendo, portanto, todos os vínculos regidos pela Consolidação das Leis Trabalhistas – CLT. Essa é, sem sombra de dúvida, a principal razão que inviabiliza a sua utilização como referência, quando o que se quer é realizar uma leitura global do comportamento do mercado de trabalho.

Cabe ainda ressaltar uma outra particularidade do CAGED, que é a impossibilidade de acompanhar as mudanças, no setor formal celetista, que envolvam, necessariamente, o mesmo universo de estabelecimentos respondentes. Essa variação pode ocorrer quando estabelecimentos, que tinham de-

clarado ao CAGED, em um determinado mês, não realizam nenhuma movimentação (admissão ou desligamento) em seu quadro de funcionários no mês consecutivo. Assim, estabelecimentos que antes poderiam integrar o cadastro, deixam de constar no mês em que não movimentaram ninguém, comprometendo a precisão das conclusões sobre o setor formal com carteira assinada, obtidas através das diversas categorias analíticas do CAGED.

Nessa medida, torna-se complicada a utilização das informações do CAGED como um sinalizador perfeito da diminuição e/ou recuperação do ritmo da atividade econômica do país. Isso porque, mesmo que seja capaz de fazer o acompanhamento das movimentações (admissões e desligamentos) ocorridas nas empresas, esse cadastro não possibilita a visualização da situação, em termos de fluxo, enfrentada por outras parcelas que também fazem parte do chamado setor formal, a exemplo dos estatutários, dos temporários e avulsos.

Além dessas particularidades, deve-se estar atento ao fato de que o CAGED, por razões óbvias, não registra quaisquer informações referentes ao setor informal (conta-própria, autônomos e empregos assalariados sem carteira assinada), que se constitui em uma real e acentuada válvula de escape para os inúmeros desempregados ou pessoas que buscam trabalho, sobretudo para aquele contingente que pressiona o mercado de trabalho pela primeira vez.

Em função desses problemas é que o CAGED não é adequado para servir de fonte precisa, quando se tem a intenção de realizar uma análise conjuntural criteriosa em relação aos reflexos, tanto de um arrefecimento quanto de uma recuperação do ritmo da atividade econômica, sobre o mercado de trabalho. Um trabalho dessa natureza deve, necessariamente, contemplar a investigação, entre outras coisas, de questões relacionadas ao desemprego e aos rendimentos auferidos pelos ocupados de uma forma geral, não se limitando, apenas, aos ocupados que possuem carteira assinada.

BREVE PANORAMA DO MERCADO DE TRABALHO BAIANO

Tendo em vista o propósito deste texto — que é qualificar a inserção dos indivíduos que, pela pri-

meira vez, adentram as fronteiras da fatia formal do mercado de trabalho baiano – cabe fazer algumas considerações, de caráter geral, em relação ao comportamento de alguns indicadores que revelam a atual dinâmica desse mercado. De acordo com as informações mais recentes que se dispõe – fornecidas pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)³ – esse mercado de trabalho vem espelhando, de forma categórica, muitas das tendências que são observadas, no plano nacional, já há algum tempo.

Segundo os dados do ano de 2003 (Tabela 1), a População em Idade Ativa (PIA), ou com 10 anos ou mais de idade, da Bahia, correspondia a aproximadamente 10.822 mil pessoas e representava 80,4% do total da população residente. A População Economicamente Ativa (PEA), por sua vez, registrou um valor em torno de 6.645 mil indivíduos, sendo cerca de 49,3% da população global do Estado. O tamanho da PEA baiana implicou uma expressiva taxa de atividade de 61,4%. Tal taxa indica a pressão exercida pelas pessoas sobre o mercado de trabalho, seja na condição de ocupados ou desempregados. Também nesse período, a taxa de desocupação apresentou-se em um patamar consideravelmente alto, de 9,8%, permitindo afirmar que, de cada 10 pessoas economicamente ativas, uma está desempregada.

Tabela 1
População em idade ativa e economicamente ativa
Bahia, 2003

Especificação	2003
População em Idade Ativa (PIA) (em mil)	10.822
% da PIA sobre a população total	80,4
População Economicamente Ativa (PEA) (em mil)	6.645
% da PEA sobre a população total	49,3
Taxa de atividade (PEA/PIA)	61,4
Taxa de desocupação (Desocupados/PEA)	9,8

FONTE: IBGE – PNAD. Cálculos nossos.

Quando se observa as estatísticas mais atuais, que dão conta da distribuição setorial da ocupação no mercado de trabalho baiano (Tabela 2), se cons-

³ Os dados da PNAD foram aproximados, diferentemente dos da RAIS e do CAGED, devido à natureza amostral desta pesquisa, que busca estimar as informações sobre características demográficas e socioeconômicas da população, como sexo, idade, instrução, trabalho e rendimento e famílias, e características dos domicílios, com base nos dados censitários. Já as duas outras fontes estatísticas são registros administrativos, cuja informação é declarada pelos estabelecimentos.

tata, a partir de uma classificação tradicional, que é o setor Terciário que mais ocupa pessoas (46,1%). Na segunda e terceira posição encontra-se, respectivamente, o setor Primário (40,4%) e o setor Secundário (13,1%). Esse padrão de distribuição revela uma característica muito interessante da economia baiana, qual seja, o setor que gera mais riqueza é, justamente, o que menos emprega.

Tabela 2
Pessoal ocupado, segundo os setores de atividade econômica
Bahia, 2003

Setores	2003	
	Total (em mil)	%
Primário	2.424	40,4
Secundário	783	13,1
Indústria de transformação	389	6,5
Outras atividades industriais	66	1,1
Construção	328	5,5
Terciário	2.764	46,1
Comércio e reparação	881	14,7
Alojamento e alimentação	222	3,7
Transporte, armazenagem e comunicação	213	3,5
Administração pública	258	4,3
Educação, saúde e serviços sociais	427	7,1
Serviços domésticos	350	5,8
Outros serviços coletivos, sociais e pessoais	184	3,1
Outras atividades	229	3,8
Atividades mal definidas ou não declaradas	23	0,4
Total	5.994	100,0

FONTE: IBGE – PNAD. Cálculos nossos.

Ao se analisar outra distribuição setorial da ocupação (Tabela 3), agora com base na classificação da RAIS, que contempla apenas os postos de trabalho do setor formal do mercado de trabalho baiano, nos deparamos com uma realidade que se

Tabela 3
Emprego formal
Bahia, 2002

Setores de atividade econômica	2002	
	Total	%
Total	1.294.447	100,0
Agropecuária, Extrativa Vegetal, Caça e Pesca	66.569	5,1
Indústria de Transformação	118.058	9,1
Química	19.630	1,5
Metalúrgica	7.526	0,6
Alimentares	27.711	2,1
Têxtil e Vestuário	14.533	1,1
Indústria da Construção Civil	55.278	4,3
Comércio	214.124	16,5
Serviços	816.590	63,1
Administração Pública	414.868	32,0
Outros Setores	23.828	1,8

Fonte: RAIS/ MTE

apresenta bastante assimétrica, visto que um único setor, o de Serviços, concentra 63,1% dos postos de trabalho⁴. Tal situação revela que existe muito espaço para que, em outros setores, aumente a representatividade do emprego com carteira assinada. Essa observação é ainda mais reforçada quando se agrega o comércio, pois, juntos, esses dois setores respondem por cerca de 80% de todos os empregos formais criados no ano de 2002, na Bahia.

A INSERÇÃO POR PRIMEIRO EMPREGO EM 2004

Segundo o CAGED, foram criados, no mercado de trabalho nacional, nos primeiros oito meses do ano, 1.466.446 empregos com carteira assinada. Quase todos os estados da Federação, à exceção de Pernambuco, registraram, para esse período, saldos de emprego positivos. Desse total, a Bahia participou com 49.156 postos de trabalho, valor esse alcançado a partir da diferença entre 280.367 admissões e 231.211 desligamentos, e que representaram 49,3% de todo o saldo apurado para a região Nordeste.

Do total das admissões realizadas no Brasil e na Bahia, 81,7% e 77,2%, respectivamente, ocorreram através do expediente da admissão por reemprego (Tabela 4). O restante das admissões, tanto em termos de Brasil (18,3%), quanto de Bahia (22,8%), se processou pela via do primeiro emprego, ou seja, recaindo sobre o contingente de trabalhadores que nunca exerceu uma atividade remunerada no chamado mercado de trabalho formal.

Tabela 4
Total das admissões por tipo de movimentação
Brasil e Bahia, jan-ago/2004

Tipo de movimentação	Admissões			
	Brasil	%	Bahia	%
Admissão por primeiro emprego	1.411.026	18,3	63.833	22,8
Admissão por reemprego	6.319.731	81,7	216.534	77,2
Admissão por transferência	—	—	—	—
Total	7.730.757	100,0	280.367	100,0

Fonte: CAGED Estatístico/MTE. Sistematizado por GESO/SEI.

⁴ Como se poderá constatar mais à frente, é justamente esse que vem sendo, em 2004, o carro-chefe na criação de postos de trabalho com carteira assinada.

A partir da leitura desses números se pode fazer, ao menos, uma inferência, qual seja, de que a retomada do crescimento do emprego formal contempla, sobretudo, aqueles trabalhadores, supostamente, mais experientes e já treinados para as tarefas que precisam realizar. Esse fato é extremamente positivo, na medida em que revela que muitos trabalhadores que, há tempos atrás, perderam seus empregos, conseguiram, finalmente, em 2004, uma nova oportunidade no mercado de trabalho formal, deixando, portanto, de pertencer ou ao mundo da informalidade ou àquele grupo de indivíduos que estavam na condição de desempregados.

Feitas essas observações, passemos, agora, a definir qual o perfil daqueles trabalhadores que ingressaram, nesse período, no mercado de trabalho formal baiano pela via do primeiro emprego, bem como localizar em quais espaços (áreas metropolitanas ou não-metropolitanas) e setores da atividade econômica esse ingresso ocorreu.

Seguindo esse intento, tem-se que, tal qual afirmado pelas autoridades governamentais, a maior parte das novas contratações feitas no mercado formal ocorre fora dos espaços metropolitanos. Conforme a Tabela 5, do total de contratações feitas pelo expediente do primeiro emprego, 42.209 (66,1%) ocorreram nas áreas não-metropolitanas e 21.624 (33,8%), na metropolitana.

Tabela 5
Total de admissões por primeiro emprego, segundo a espacialização
Bahia, jan-ago/2004

Espacialização	Total de admissões por primeiro emprego	
	Total	%
Região não Metropolitana	42.209	66,1
Região Metropolitana	21.624	33,8
Total	63.833	100,0

Fonte: CAGED Estatístico/MTE. Sistematizado por GESO/SEI.

No caso da Bahia, isso se deve à implantação de uma política de atração de investimentos – levada à frente pelo Poder Executivo local –, visando à criação de pólos industriais e de outros tipos, a exemplo dos de turismo e de informática, no interior do estado.

Esse quadro é visualizado, também, pelos dados da Pesquisa de Investimentos Industriais da SEI/SEPLAN – que agrega tanto informações da

Secretaria da Indústria e Comércio quanto notícias de diversos jornais de grande circulação no estado –, que afirma que os investimentos industriais anunciados para o estado da Bahia, segundo eixos de desenvolvimento, representam um volume de R\$ 25,2 bilhões, no período referente a 2004-2008, agregando 305 projetos distribuídos em ampliação, implantação e revitalização em diversos setores, desde produtos químicos a alimentos e bebidas.

Tabela 6
Investimentos industriais
eixos de desenvolvimento reativação,
ampliação e implantação
2004-2008

Eixo	Volume (R\$ 1.000,00)	%	Empregos	%
Baixo Médio São Francisco	124.665	0,5	725	1,1
Chapada Norte	141.911	0,6	3.648	5,5
Chapada Sul	6.239	0,0	1.340	2,0
Extremo-Sul	9.596.039	38,8	7.607	11,5
Grande Recôncavo	1.493.148	6,0	10.916	16,6
Mata Atlântica	389.581	1,6	4.125	6,3
Médio São Francisco	30.000	0,1	1.050	1,6
Oeste do São Francisco	8.500	0,0	56	0,1
Planalto Sudoeste	176.731	0,7	6.362	9,6
Subtotal	11.966.814	48,4	35.829	54,3
Metropolitano	12.762.142	51,6	30.134	45,7
Total para o estado	24.728.956	100,0	65.963	100,0

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

Segundo a Tabela 6, verifica-se que parcela significativa (48,4%) dos investimentos previstos para o Estado concentra-se fora do eixo metropolitano (RMS), apesar de este último ainda receber maior aporte, cerca de 51,6%. É importante considerar-se que essa pesquisa não revela os investimentos que já foram realizados, nem tampouco os empregos que já foram criados, haja vista apresentar previsões de investimentos industriais. Contudo, considerando-se as perspectivas para o mercado de trabalho baiano, uma vez realizados, esses investimentos poderão gerar mais de 65 mil empregos e, dentro desse universo, cerca de 54% seriam gerados fora do eixo metropolitano. Resta aguardar a execução desses investimentos para prognósticos mais precisos sobre reversões de tendências.

Entretanto, segundo o CAGED (Tabela 7), atualmente, nos setores da atividade econômica, percebe-se que tais contratações concentram-se, principalmente, nos Serviços (30,8%), ou seja, quase 1/3. Na sequência vem o Comércio (25,0%), o setor

Agropecuário, o de Extrativa Vegetal, o de Caça e Pesca (21,6%), a Indústria de Transformação (16,3%)⁵ e a Construção Civil (4,9%). Os demais setores juntos, por sua vez, possuem, nesse esquema de criação de postos de trabalho, uma participação pouco expressiva, de 1,3%.

Tabela 7
Total de admissões por primeiro emprego,
segundo os setores de atividade econômica
Bahia, jan-agosto/2004

Setores de atividade econômica	Total de admissões por primeiro emprego	
	Total	%
Extrativa mineral	380	0,6
Indústria de transformação	10.430	16,3
Serviços industriais de utilidade pública	259	0,4
Construção civil	3.111	4,9
Comércio	15.989	25,0
Serviços	19.673	30,8
Administração pública	222	0,3
Agropecuária, extrativa vegetal, caça e pesca	13.769	21,6
Total	63.833	100,0

Fonte: CAGED Estatístico/MTE. Sistematizado por GESO/SEI.

Ainda em relação a esses setores, é importante analisar a remuneração que cada um deles vem pagando a cada trabalhador que, pela primeira vez, passa a ter a carteira de trabalho assinada. Ao realizar esse exercício (Tabela 8), nos deparamos com uma realidade preocupante, posto que, por exemplo, na Indústria, 57% das vagas criadas pagam um salário que se situa entre 0,51 a 1 salário mínimo. Situação muito parecida com essa é encontrada no Comércio, onde 48% dos admitidos pela primeira vez, com carteira assinada, estão nessa faixa salarial.

Vale ressaltar que nos demais setores (Construção Civil, Serviços e Agropecuária) houve uma pequena melhora de ganhos salariais, com um predomínio de admissões na faixa de remuneração subsequente (de 1,01 a 1,5 salário mínimo). Tal distribuição das contratações, altamente concentrada nas menores faixas de remuneração mensal, espelha a natureza precária dos postos de trabalho celetistas destinados a quem se emprega pela primeira vez na Bahia, pois, em todos os setores a partir de 1,51 salário mínimo, há uma redução progressiva da proporção de trabalhadores.

⁵ Dentro desse setor, os segmentos que mais se destacaram foram o de Calçados e de Produtos Alimentícios, Bebidas e Alcool Etílico, representando, respectivamente 29,2% e 18,2% do total de empregos criados.

Tabela 8

Total de admissões por primeiro emprego, segundo a faixa de remuneração mensal e os grandes setores de atividade econômica Bahia, jan-ago/2004 (em %)

Faixa de remuneração mensal	Grandes setores de atividade econômica					Total
	Indústria	Construção Civil	Comércio	Serviços	Agropecuária, extrativa vegetal, caça e pesca	
Até 0,5 salário mínimo	0,4	0,0	1,3	1,5	0,3	0,9
De 0,51 a 1,0 salário mínimo	57,0	10,3	48,0	30,0	45,2	41,5
De 1,01 a 1,5 salário mínimo	29,6	64,5	40,9	43,3	47,4	42,2
De 1,51 a 2,0 salários mínimos	5,0	12,8	6,3	9,8	3,5	6,9
De 2,01 a 3,0 salários mínimos	4,4	8,9	2,3	7,4	2,1	4,5
De 3,01 a 4,0 salários mínimos	1,5	1,5	0,5	3,9	0,3	1,7
De 4,01 a 20,0 salários mínimos	1,9	1,9	0,5	3,0	0,5	1,6
Mais de 20 salários mínimos	0,1	0,0	0,0	0,1	0,0	0,1
Ignorado	0,1	0,0	0,2	1,1	0,7	0,5
Total (em números absolutos)	11.069	3.111	15.989	19.895	13.769	63.833

Fonte: CAGED Estatístico/MTE. Sistematizado por GESO/SEI.

Deste modo, uma característica fundamental do sistema capitalista (a busca permanente das empresas pela maximização dos seus lucros), é revelada, pelos dados do CAGED, sob a forma perversa de diminuição dos custos através do barateamento da mão-de-obra, reflexo de um mercado de trabalho estruturalmente complexo, heterogêneo e precário.

Outra maneira de ratificar a preferência generalizada das empresas baianas por gerar postos celetistas para quem está tendo a sua primeira oportunidade de trabalho nas menores faixas de remuneração mensal, ocorre através da observação da distribuição dos trabalhadores desligados pelos estabelecimentos, segundo as faixas salariais que eles auferiam setorialmente (Tabela 9). Em todos os gran-

des setores de atividade econômica houve maior demissão de trabalhadores que estavam incluídos na faixa de remuneração mensal de 1,01 a 1,5 salário mínimo.

Tal fato implica um razoável processo de precarização dos postos de trabalho, através da admissão de novos trabalhadores, que estão tendo sua primeira

experiência no setor formal celetista, recebendo rendimentos menores, predominantemente localizados na faixa de renda de 0,51 a 1 salário mínimo, conforme pode ser comprovado na Tabela 8, para os setores da Indústria e Comércio.

Mesmo naqueles setores em que não houve uma depreciação salarial, especificamente na Construção Civil, nos Serviços e na Agropecuária, Extrativa Vegetal, Caça e Pesca, não se constatou nenhuma melhora no ganho dos novos ocupantes dos postos de trabalho, em contrapartida aos trabalhadores desligados. Uma vez que a maior proporção de admissões registrou-se na faixa de 1,01 a 1,5 salário mínimo, concretamente o que houve foi uma substituição de mão-de-obra concomitante à manutenção deste nível de rendimentos.

Essa manutenção da renda deve ser relativizada quando tomada como um indicador que barre a generalização da precarização setorial dos postos de trabalho, pois, mesmo que os rendimentos não estejam sendo diminuídos de modo a passarem para uma faixa de remuneração menor, a faixa de 1,01 a 1,5 salário mínimo é uma das mais

Tabela 9

Total de desligamentos, segundo a faixa de remuneração mensal e os grandes setores de atividade econômica Bahia, jan-ago/2004

Faixa de remuneração mensal	Grandes setores de atividade econômica					Total
	Indústria	Construção Civil	Comércio	Serviços	Agropecuária, extrativa vegetal, caça e pesca	
Até 0,5 salário mínimo	0,0	0,0	0,7	0,3	0,2	0,3
De 0,51 a 1,0 salário mínimo	23,3	5,0	18,1	13,9	43,0	19,5
De 1,01 a 1,5 salário mínimo	38,3	35,5	49,6	35,5	43,5	40,1
De 1,51 a 2,0 salários mínimos	9,4	15,4	13,6	15,3	5,2	12,5
De 2,01 a 3,0 salários mínimos	13,7	28,9	9,0	18,8	4,2	15,2
De 3,01 a 4,0 salários mínimos	4,3	6,4	3,6	6,5	1,1	4,7
De 4,01 a 20,0 salários mínimos	7,9	8,8	5,1	8,7	1,9	6,7
Mais de 20 salários mínimos	0,6	0,1	0,1	0,4	0,0	0,3
Ignorado	2,5	0,0	0,2	0,6	0,8	0,7
Total (em números absolutos)	-28.250	-34.246	-47.396	-82.092	-39.227	-231.211

Fonte: CAGED Estatístico/MTE. Sistematizado por GESO/SEI.

baixas, sendo insuficiente para garantir o acesso aos serviços básicos de saúde, educação, moradia, transporte e alimentação.

Quando se parte para analisar a escolaridade desses trabalhadores que adentraram as fronteiras do mercado de trabalho formal pela primeira vez (Tabela 10), uma situação interessante, que chama a atenção é, com certeza, a elevada proporção de trabalhadores contratados que possuem escolaridade compatível com a 4ª série incompleta até o 2º grau incompleto (55,4%). Esse expressivo percentual indica que os postos celetistas criados na Bahia, até o momento, através do expediente da admissão por primeiro emprego, não estão sendo rigorosamente submetidos à lógica, cada vez mais, presente na esfera daqueles que demandam por trabalho, de realizar o preenchimento das vagas dando preferência aos trabalhadores que possuem os maiores níveis de escolaridade.⁶ Os trabalhadores, por sua vez, com o 2º grau completo e com o superior completo, representam, respectivamente, 35,1% e 2,5% do total de admitidos por esse expediente.

Tabela 10
Total de admissões por primeiro emprego,
segundo o grau de escolaridade
Bahia, jan-ago/2004

Grau de escolaridade	Total de admissões por primeiro emprego	
	Total	%
Analfabeto	2.084	3,3
4ª série incompleta	8.375	13,1
4ª série completa	4.176	6,5
8ª série incompleta	7.456	11,7
8ª série completa	7.557	11,8
2º grau incompleto	7.786	12,2
2º grau completo	22.381	35,1
Superior incompleto	2.391	3,7
Superior completo	1.627	2,5
Total	63.833	100,0

Fonte: CAGED Estatístico/MTE. Sistematizado por GESO/SEI.

A maior parte dos trabalhadores admitidos por primeiro emprego é do sexo masculino (64,5%), fato esse que comprova as maiores dificuldades que as mulheres enfrentam quando tentam se inserir em alguma atividade no mercado formal, *vis-à-*

vis as que passam os indivíduos do sexo oposto (Tabela 11). De acordo com a literatura que discute essa questão, quando a mulher se incorpora à força de trabalho, enfrenta uma estrutura fortemente enraizada de crenças e obstáculos institucionalizados, que a impede de desempenhar o seu trabalho, sob as mesmas condições que um homem.

Tabela 11
Total de admissões, segundo o sexo
Bahia, jan-ago/2004

Sexo	Saldo da admissão por primeiro emprego	
	Total	%
Masculino	41.177	64,5
Feminino	22.656	35,5
Total	63.833	100,0

Fonte: CAGED Estatístico/MTE. Sistematizado por GESO/SEI.

Tendo em vista a conformação de todo esse estado de coisas, as mulheres acabam por ter uma participação mais intensa no mercado de trabalho informal, que no formal. Isso porque é no setor informal que elas conseguem mais facilmente combinar suas responsabilidades domésticas com as atividades remuneradas e utilizar as destrezas domésticas para a geração de renda.

Segundo a Tabela 12, a faixa etária de 18 a 24 anos é a predominante no conjunto dos trabalhadores que foram contratados pela primeira vez no mercado formal baiano. Não obstante, é digna de nota a proporção de trabalhadores com idades entre 25 e 39 anos (30,5%) que só agora conseguiram encontrar um posto de trabalho nas esteiras da formalização.

Tabela 12
Total de admissões, segundo a faixa etária
Bahia, jan-ago/2004

Faixa etária	Total de admissões por primeiro emprego	
	Total	%
10 a 14 anos	58	0,1
15 a 17 anos	2.331	3,7
18 a 24 anos	37.967	59,5
25 a 29 anos	11.321	17,7
30 a 39 anos	8.161	12,8
40 a 49 anos	2.906	4,6
50 a 64 anos	1.050	1,6
65 anos ou mais	30	0,0
Ignorado	9	0,0
Total	63.833	100,0

Fonte: CAGED Estatístico/MTE. Sistematizado por GESO/SEI.

⁶ Esse certo descolamento do grau de instrução como condição de acesso ao emprego é compreensível, quando se leva em consideração a baixa remuneração que é paga pelos empregadores.

Dentre os grupos ocupacionais, os que mais concentram os admitidos por primeiro emprego são os Trabalhadores dos serviços, vendedores do comércio em lojas e mercados; os Trabalhadores agropecuários, florestais e da pesca; os Trabalhadores da produção de bens e serviços industriais; e os Trabalhadores de serviços administrativos que, juntos, apreendem 54.628 ou 85,6% de tal tipo de contratação, conforme pode ser observado na Tabela 13. De fato, esses dados estão em consonância com os resultados setoriais, que já haviam demonstrado que a dinâmica econômica da Bahia tem sido determinada pelos setores de serviços, comércio, agropecuária e indústria de transformação.

Tabela 13
Total de admissões por primeiro emprego, segundo os grandes grupos de ocupação Bahia, jan-ago/2004

Grandes grupos de ocupação	Total de admissões por primeiro emprego	%
Membros superiores do poder público, dirigentes de organizações de interesse público e de empresas e gerentes	701	1,1
Profissionais das ciências e das artes	1.706	2,7
Técnicos de nível médio	3.313	5,2
Trabalhadores de serviços administrativos	10.454	16,4
Trabalhadores dos serviços, vendedores do comércio em lojas e mercados	16.264	25,5
Trabalhadores agropecuários, florestais e da pesca	14.132	22,1
Trabalhadores da produção de bens e serviços industriais	13.778	21,6
Trabalhadores da produção de bens e serviços industriais	1.423	2,2
Trabalhadores em serviços de reparação e manutenção	1.980	3,1
Ignorado	82	0,1
Total	63.833	100,0

Fonte: CAGED Estatístico/MTE. Sistematizado por GESO/SEI.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Viu-se aqui, a partir das informações produzidas pelo CAGED, que a Bahia espelha, de maneira inequívoca, o bom desempenho do emprego com carteira assinada constatado no plano nacional. Esse fato deve ser comemorado pelo menos por duas razões. Em primeiro lugar, por que evidencia que o bom desempenho da economia brasileira, e da Bahia em especial, no ano de 2004, em termos de

crescimento do PIB, se fez acompanhar de uma recuperação importante no nível de emprego, sobretudo daqueles empregos que, em tese, são de melhor qualidade. E, em segundo, por que serve para contrabalançar, um pouco, os elevados níveis de informalidade do mercado de trabalho nacional.

Não obstante seja essa a observação que mais salte aos olhos, deve-se ver com algumas ressalvas a comemoração do Governo Federal, em relação aos resultados apurados pelo CAGED no presente ano. Isso porque parece ter acabado o tempo em que conseguir empregar-se com carteira assinada significava enfrentar melhores condições de trabalho e de rendimento.

Pelas informações que revelaram o perfil dos trabalhadores, que pela primeira vez tiveram a carteira de trabalho assinada, pôde-se constatar, basicamente, duas coisas que são extremamente ruins para o mercado de trabalho baiano e, por extensão, para toda a economia. A primeira, é que a situação desses trabalhadores não é nada boa em termos de rendimento, posto que a norma é receberem salários muito baixos, em virtude, certamente, do fato de possuírem níveis de escolaridade reduzidos. A segunda, diz respeito à precariedade dos postos de trabalho que normalmente são oferecidos aos trabalhadores, de uma forma geral, tendo em vista que muitos deles só conseguem uma ocupação com registro em carteira quando já possuem idades mais avançadas.

REFERÊNCIAS

SOUZA, Roberta Lourenço de; PACHECO, Fabiana. A política de atração de investimentos industriais na Bahia: uma breve análise. *Conjuntura & Planejamento*, Salvador: SEI, n. 107, p. 13-20, abr. 2003.

MTE. Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED). Microdados CAGED janeiro a agosto de 2004. Brasília. MTE. 2004.

IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). Tabulações básicas PNAD 2003. Rio de Janeiro. IBGE. 2003.

Crise do Estado e a questão regional: elementos para um debate

Ana Cleusa Serra Mesquita*
Tiago Oliveira**

Resumo

Partindo de uma análise do desenvolvimento recente do Estado capitalista brasileiro, da crise da dívida dos anos 80 à concepção neoliberal de organização da atividade econômica, o presente artigo se propõe retomar as discussões sobre o papel do Estado Nacional na promoção do desenvolvimento econômico regional. Por essa via, entende-se que os determinantes locais devem estar subordinados a uma estratégia de desenvolvimento, planejada em bases nacionais, e, portanto, somente com a (re)estruturação dos instrumentos de organização, regulação e intervenção do aparelho estatal no espaço econômico é possível repensar a questão regional.

Palavras-chave: Estado Nacional, crise da dívida, neoliberalismo, desenvolvimento regional.

Abstract

Beginning with an analysis of the recent development of the Brazilian capitalist State, passing through the crisis of the debt of the years 1980 to the neo-liberal conception of organization of the economical activity, the present article intends to retake the discussions about the role of the National State in the promotion of the regional economical development. In such way, it understood that the local determinant should be subordinated to development strategy drafted in national bases and, therefore, only with the (re)structuring of the organization instruments, regulation and intervention of the state apparatus in the economical space is possible to rethink the regional subject.

Key word: National State, crisis of the debt, neo-liberalism, regional development.

INTRODUÇÃO

É notório que a máquina de crescimento erguida em meados do século XX vem perdendo crescentemente sua capacidade de articulação e indução da economia brasileira. Desde o colapso das finanças públicas, fruto direto da crise da dívida, passando pela dominação ideológica do pensamento neoliberal, o Brasil tem abdicado do papel do Estado na coordenação das decisões privadas.

É nos anos 80 que fatores externos e internos à economia nacional se articulam para decretar o fim do “Estado perdulário e irresponsável”. O fim do

Acordo de Bretton Woods, no início dos anos de 1970, responsável direto pelo período conhecido como os anos gloriosos do capitalismo, e a retomada da dominação estadunidense no jogo econômico global, através da alta acelerada das taxas de juros e valorização do dólar em 1979, plasmaram o cenário que levou as economias latino-americanas endividadas ao reescalonamento de seus passivos. A aterrisagem do FMI tornou-se, então, inevitável, com o objetivo precípuo de salvaguardar os sistemas bancários, que detinham em seus portfólios uma quantia significativa de empréstimos junto à periferia do sistema capitalista.

O raiar dos anos 1990 trouxe a possibilidade da elite letrada brasileira sacramentar um novo pacto conservador, capitaneado pelo recém-eleito presi-

* Economista e bolsista FAPES. acleusa@sei.ba.gov.br

** Mestrando em Desenvolvimento Econômico na área de Economia Social e do Trabalho pela Unicamp. tiago@eco.unicamp.br

dente Fernando Collor e suas políticas de liberalização dos mercados. No entanto, o apogeu do pensamento neoliberal calcado no Estado mínimo – na capacidade de estimular o crescimento econômico –, porém máximo, para dragar recursos da sociedade e direcioná-los ao pagamento dos juros da dívida e demais rendimentos dos capitais estrangeiros, somente se completou em 1994, com a implementação do Plano Real, responsável pela nova e precária inserção do país na nova ordem global.

Partindo dessa realidade, na lacuna deixada pelo esvaziamento paulatino das funções coordenadora e indutora do Estado no desenvolvimento nacional, ganham força no debate atual, acerca da questão regional, as abordagens de desenvolvimento local e sustentável, nas quais as “forças da comunidade” são preponderantes e capazes por si só de promoverem o desenvolvimento econômico e social em seus respectivos espaços. Por trás desse discurso, escamoteia-se o total desprezo pelas políticas nacionais articuladas pelo Estado, que vigoraram no país entre 1930-1980, e que foram responsáveis, com todos os seus problemas que já são por demais sabidos, por um crescimento virtuoso da economia brasileira.

Ao invés do nacional, o local; ao invés da atuação do Estado, a mobilização da sociedade civil; ao invés de uma política monetária e creditícia, voltada ao estímulo do investimento produtivo, a aplicação de altas taxas de juros e a produção de superávits primários. É nesse emaranhado lingüístico que se traduz a tentativa de solapar ao país a possibilidade de uma inserção soberana e nacionalmente articulada na nova ordem econômica global.

Sendo assim, o presente artigo propõe-se a levantar elementos imprescindíveis no debate econômico sobre desenvolvimento regional, sobretudo num momento em que predominam as “vozes” enfáticas defensoras das possibilidades ilimitadas do local. Para tanto, pretende-se efetuar uma análise articulada entre a evolução contemporânea da economia brasileira e suas repercussões no debate

que vem sendo travado sobre o desenvolvimento econômico regional.

DO COLAPSO DAS FINANÇAS PÚBLICAS À PRIMAZIA NEOLIBERAL: impasses à ação planejada estatal

A crise da dívida que acometeu o Brasil, em 1982, está indissoluvelmente ligada ao contexto macroeconômico internacional cimentado a partir do processo de dissolução do Acordo de Bretton Woods, em 1973, que, no entanto, teve seus últimos suspiros em 1979, com a modificação da política interna e externa dos Estados Unidos. Nesse mesmo lapso de tempo, é bom lembrar, o preço do barril do petróleo registrou dois aumentos expressivos, no início e no final da década de 1970. Não por acaso, no limiar da década de 1980, diversos países endividados

entram em *default* ou passam por um processo de renegociação, com destaque para o México, em função do montante dos débitos implicados.

Retomando, então, os aspectos históricos, é importante frisar que, após o desmoronamento do Regime de Bretton Woods e da ruptura da relativa estabilidade da economia global, fundada no papel regulador da economia estadunidense como “fonte autônoma de demanda efetiva e emprestador de última instância”, a economia mundial passa por uma verdadeira crise de hegemonia, expressa pelo atraso tecnológico e comercial dos Estados Unidos em relação aos outros países capitalistas avançados, notadamente Alemanha e Japão. Ademais, as dúvidas que pairavam sobre a capacidade do dólar em aliar sua função de meio de financiamento e de pagamento à função de *standard* universal, essencial para a sustentação de um sistema monetário estável, eram cada vez mais difundidas (BELLUZZO, 1995).

Diante dessa situação, os Estados Unidos adotaram, em fins dos anos 70, à revelia da comunidade internacional, uma política de juros excessivamente elevada, acompanhada de uma revalorização do

dólar que, a despeito de uma crise econômica interna inicial, catapultou a economia estadunidense de volta ao posto hegemônico mundial, em movimento que ficou conhecido como a diplomacia do dólar forte.

Sendo assim, há uma redefinição da liquidez internacional, por conta da política levada a cabo pelos Estados Unidos de recuperação da soberania do dólar no sistema monetário internacional, forçando, a qualquer custo, o restante dos países capitalistas “a obtenção de superávits comerciais para financiar os déficits da conta de capital e a realização de políticas monetárias e fiscais restritivas para reduzir a absorção doméstica (CARNEIRO, 2002)”.¹ Como corolário, tem-se uma redução do dinamismo econômico mundial, se compararmos ao período precedente de desenvolvimento do mundo capitalista.

Não é difícil perceber, como aponta Batista Jr. (1983), os reflexos da desaceleração mundial sobre os países da periferia capitalista, dentre os quais o Brasil encontra-se incluído. Em primeiro lugar, a retração do crescimento mundial impõe sérios obstáculos às exportações desse conjunto de países. Além disso, o fechamento de postos de trabalho no centro capitalista, fruto direto da recessão, reaviva políticas econômicas protecionistas (através do aumento da tributação das importações ou do subsídio às exportações, por exemplo) ao passo que decresce a tolerância, por parte dos *de cima*, de políticas comerciais arrojadas dos países *de baixo*. Adicionalmente, como é sabido, as relações comerciais entre os países da periferia dependem, sobremaneira, do nível de atividade econômica dos países centrais.

Os principais impactos desse conturbado contexto internacional sobre a economia brasileira, acompanhando Baer (1993), podem ser sintetiza-

dos de acordo com os seguintes pontos: (1) a estrutura do comércio exterior do país; (2) a composição do endividamento externo; e, por fim, (3) o padrão de financiamento interno da economia brasileira.

Em que pese os esforços das décadas anteriores, em fins dos anos 1970, o montante da produção nacional direcionada ao mercado externo ainda era bastante pequeno em comparação a países do mesmo estágio de desenvolvimento econômico, particularmente os asiáticos.

Em fins dos anos 1970, o montante da produção nacional direcionada ao mercado externo ainda era bastante pequeno em comparação a países do mesmo estágio de desenvolvimento econômico, particularmente os asiáticos

do mesmo estágio de desenvolvimento econômico, particularmente os asiáticos. Além disso, tem-se um peso excessivo na pauta de exportação de produtos primários, dotando o país de uma maior vulnerabilidade às oscilações da economia mundial. Sendo assim, a política de valorização do dólar, dada essa estrutura do comércio exterior, engendrou uma deterioração das relações de troca.²

Do ponto de vista da composição do endividamento externo, o Brasil, durante os anos de 1970,

passou a apresentar uma maior vulnerabilidade frente aos choques internacionais por conta, de um lado, de uma excessiva concentração da captação de recursos no mercado privado externo e, de outro, devido às condições de operações desses bancos. Como é de conhecimento geral, os empréstimos concedidos pelo setor privado são, em geral, realizados em termos piores do que as fontes oficiais. Ademais, a lógica bancária do setor privado, assentada em taxas de juros flutuantes, aumentou sobremaneira a exposição do país às instabilidades financeiras globais. Nas palavras de Luiz Gonzaga Belluzzo e Júlio Sérgio Almeida:

Antes, o financiamento externo restringia-se a algumas agências internacionais ou de financiamento do comércio exterior dos países mais avançados, além do investimento direto. Nos anos 70, passam a predominar os bancos privados, que fizeram introduzir, para sua proteção, as taxas flutuantes de juros, uma espécie de indexação das suas operações internacionais (BELLUZZO; ALMEIDA, 1992, p. 25).

¹ A interdependência financeira entre os principais mercados do centro capitalista, já em estágio bastante avançado na época, obrigou os países europeus a acompanharem a elevação das taxas de juros dos Estados Unidos, sob pena de verem uma vertiginosa fuga de capitais para este país e, conseqüentemente, uma desvalorização das moedas nacionais (LARA REZENDE, 1983).

² Tomando o ano de 1977 como base, Baer (1993) nos mostra que, em 1983, por exemplo, o índice de preços das exportações brasileiras atingiu 89,50, ao passo que o índice de preços das importações cresceu consideravelmente, atingindo o patamar de 166,80.

Frente a esse cenário, a política de valorização do dólar, por intermédio da elevação das taxa de juros internacionais, causou um impacto violento na dívida externa brasileira, passando o país à condição de financiamento *ponzi* do seu passivo externo.³

Por último, um aspecto importante, dos impactos que a crise de 1982 causou na economia brasileira, pode ser visto sob a ótica das estruturas internas de financiamento. Recorrendo ainda às contribuições de Baer (1993), entende-se que as restrições de refinanciamento da dívida externa por parte dos agentes privados internacionais acabaram por imputar um problema cambial e de financiamento do setor público, uma vez que cabia ao Estado a responsabilidade por aproximadamente 70% desse passivo externo. É nesse momento que se verifica na economia brasileira uma substituição do financiamento externo pelo interno, que implicaria, posteriormente, na ascensão da moeda indexada.⁴

Como resposta a esse cenário, o Brasil passa à condição de uma economia *drive* exportadora para fazer frente à transferência de recursos reais para o exterior; dito de outro modo, ao país tornava-se imperioso reorientar seus esforços produtivos e sua política econômica (desvalorização cambial e redução da absorção interna), com o intuito de gerar superávits comerciais para servir a dívida externa.⁵ Ademais, é importante ressaltar o processo de transferência da dívida externa do setor privado para o setor público, que ficou conhecida como estatização da dívida externa.

³ Segundo tipologia proposta por Minsky (1982), a situação *Ponzi Financing* estabelece que apenas através de um novo endividamento ou venda de ativos, os agentes econômicos podem fazer frente à dívida pré-existente.

⁴ “A moeda indexada apóia-se, sobretudo, em mecanismos formais de indexação, em especial a correção monetária (...). Diante da aceleração inflacionária os bancos passam a aceitar depósitos remunerados com liquidez imediata. Ou seja, as famílias e empresas passam a deter depósitos bancários similares a depósitos à vista, mas que rende o equivalente à correção monetária e assim defendem a moeda contra a corrosão inflacionária (CARNEIRO, 2002: 212)”.

⁵ Essa posição só foi possível graças aos crescentes déficits comerciais dos EUA ao longo dos anos de 1980, que absorveu grande parte das exportações mundiais.

Nesse sentido, depois de todo o pós-guerra assumindo uma posição de absorvedora de recursos reais no cenário econômico mundial, a economia brasileira, a partir dos anos de 1980, inverte abruptamente o processo, passando a uma condição assinalada por uma crescente transferência de recursos reais ao exterior.

É bom lembrar que esse período também é marcado pela hegemonia das políticas econômicas preconizadas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), que tinha como meta central socorrer os países endividados através do ajuste do balanço de pagamentos. Nesse sentido, objetivava-se evitar uma quebra generalizada dos sistemas bancários, que eram detentores de empréstimos junto a esse conjunto de países.

Para os propósitos da nossa argumentação, é preciso ter em mente que os anos 80 constituem-se um *turning point* na dinâmica econômica capitalista que preponderou na década anterior. De uma situação marcada por crédito abundante e barato, e de crescente avanço dos empréstimos internacionais, os anos de 1980 passam a apresentar um cenário caracterizado por crédito com custos elevados e por uma contração dos fluxos de capitais. Internamente, as políticas econômicas voltadas ao ajuste da economia acentuaram a debilidade do Estado capitalista brasileiro.

A década de 1990, por seu turno, pode ser entendida como o marco de entrada da economia brasileira na nova ordem econômica internacional, gestada no último quarto do século XX. Finalmente, após longa postergação, a elite cosmopolita brasileira vislumbrava a possibilidade de adentrar ao éden prometido pelas políticas de liberalização dos mercados.

Embora iniciada com Fernando Collor, que teve a proeza de deixar uma herança perversa de proporções totalmente opostas ao tempo de duração do seu governo, o conjunto de políticas neoliberais vivenciou seu apogeu com a adoção do Plano Real e seus instrumentos de política econômica, voltados quase exclusivamente ao combate do proces-

O conjunto de políticas neoliberais vivenciou seu apogeu com a adoção do Plano Real e seus instrumentos de política econômica, voltados quase exclusivamente ao combate do processo inflacionário que assolou o país durante boa parte dos anos 80

so inflacionário que assolou o país durante boa parte dos anos 80.

No entanto, é preciso desvencilhar-se da avaliação epidérmica do fenômeno e ir um pouco além, ou seja, passar da aparência à essência, como diria Marx. Sendo assim, o Plano Real deve ser entendido como uma inserção mundial liberal do país no novo contexto das finanças globalizadas. A base material e ideológica para tal guinada pode ser creditada ao fim da escassez do financiamento externo, à queda do “socialismo” soviético, e à consequente vitória estadunidense na Guerra Fria, e à crença na nova utopia da globalização.

Nesse sentido, o país se lançou, de corpo e alma, porém de cócoras,⁶ ao novo contexto internacional. Abertura comercial, liberalização das contas de capitais, desregulamentação dos sistemas financeiros e do mercado de trabalho e reforma do Estado – com privatizações de setores estratégicos da economia nacional e crescente descompromisso com políticas ativas de indução do comportamento dos agentes privados –, tiveram cadeira cativa nas propostas de intervenção da política econômica do período.

Acompanhando Belluzzo (2002), a matriz do pensamento econômico que serviu de sustentáculo à condução do Plano Real, que foi inegavelmente exitoso na contenção do processo inflacionário, assentou-se em quatro pontos fundamentais: (1) a estabilidade dos preços permitiria o cálculo econômico de longo prazo, dinamizando o investimento privado; (2) a abertura comercial associada à valorização cambial induziria o aumento da produtividade dos agentes econômicos domésticos, face ao novo contexto de competitividade; (3) as privatizações, juntamente com o investimento estrangeiro, eliminariam, ou pelo menos atenuariam, os problemas de gargalos de oferta na indústria e na infraestrutura; e, por fim, (4) a liberalização cambial, ligada à previsibilidade da determinação da taxa real de câmbio futura, atrairia poupança externa que, de um lado, complementaria os investimentos domésticos e, de outro, financiaria o déficit em conta corrente.

É de domínio público, no entanto, que o cenário quimérico imaginado pelos teóricos do Real, e leva-

do adiante por todos os seus sucessores com uma fé inabalável, não se concretizou. A própria concepção inicial do Plano teve que ser revista por conta da crise cambial que afetou a economia brasileira no final de 1998, culminando na desvalorização da moeda nacional no início do ano seguinte.

Porém, o substancial é que as expressivas taxas de juros praticadas ao longo dos últimos anos, sustentadas pela geração de superávits primários, instaurou no país uma verdadeira “apoteose do rentista”⁷ ou, dito de outro modo, uma “bancocracia”.⁸ A título ilustrativo, conforme aponta Batista Jr. (2004), o Brasil ostenta, em termos reais, uma taxa de juros de curto prazo, 16,25%, apenas inferior à praticada na Turquia. Comparativamente, esse mesmo indicador alcança 0,2% na média dos países desenvolvidos e 2,1% nos considerados “emergentes”.

Como efeito direto, o país vem registrando taxas de crescimento medíocres, somente comparáveis à década de 1980, tida como a década perdida. No período pós-desvalorização cambial (1999-2003), o Brasil registrou um crescimento médio do PIB real de 1,6%, mais de três vezes inferior ao verificado na Índia, aproximadamente quatro vezes menor que o da Rússia e cinco vezes inferior ao crescimento chinês. Ainda assim, o país convive com taxas de inflação bastante superiores às verificadas na China e na Índia, sendo levemente inferior à constatada na Rússia.⁹

A vulnerabilidade externa é por demais preocupante, basta ater-se à análise da relação dívida externa/exportações assinalada pela economia brasileira. Entre 2000 e 2002, o país registrou, em média, uma dívida externa mais de duas vezes superior às exportações. Nesse mesmo período, a dívida externa das economias russa e indiana superou as exportações em 30% e 20%, respectivamente. A China, por sua vez, assinalou uma dívida equivalente a 50% das exportações.¹⁰

Em suma, o Estado brasileiro encontra-se manietado por conta da adoção, à risca, da cartilha neoliberal. Todo o aperto monetário e fiscal obedece à lógica de geração de excedente para honrar os

⁶ FIORI (2004).

⁷ BATISTA JR (2004).

⁸ CARDOSO DE MELLO (2004).

⁹ BARBOSA (2004).

¹⁰ *Idem*.

compromissos da dívida, às expensas de uma política de desenvolvimento econômico articulada com o capital privado nacional e internacional, porém sustentada pelo gasto público em infra-estrutura, na agricultura e na indústria. As amarras impostas pelo ajuste fiscal, “permanente e crescente”, como bem definiu Maria da Conceição Tavares (2004), vem se tornando uma verdadeira tarefa de Sísifo, em que a obtenção de sucessivos superávits primários não vêm sendo o suficiente para convergir a relação dívida/PIB em patamares “aceitáveis”.¹¹

Assim, assiste-se à primazia da preocupação em assegurar os “bons fundamentos macroeconômicos” na condução da política econômica, sob pena do Brasil não mais ser um lugar bem visto pelos fluxos de capitais de curto prazo. A forte dependência brasileira frente a esses capitais, reforçada pelas constantes ameaças de desequilíbrio externo, acentua as amarras da política econômica com aquele compromisso.¹²

AS LIMITAÇÕES DA ABORDAGEM LOCALISTA DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL: por uma concepção desenvolvimentista nacionalmente articulada

A substituição do Estado desenvolvimentista pelo Estado neoliberal traz implicações significativas para o debate acerca do desenvolvimento regional e para as políticas públicas. Como postula a ideologia liberal, o Estado deve ser mínimo e, portanto, deve apenas zelar pelos bons fundamentos da economia e garantir uma ordem econômica interna que possibilite ao mercado operar suas virtudes próprias. Sendo assim, a política monetária assume posição de destaque, uma vez que consiste – segundo os seus seguidores – no principal ins-

trumento, no mais das vezes único, para alcançar a estabilidade da moeda.

Por outro lado, observa-se uma apatia dos mecanismos de promoção do crescimento e desenvolvimento econômico. As políticas industrial, de incentivos à produção científica e tecnológica, fiscal – utilizando o gasto público como estimulador do crescimento – e social, dentre outras, perdem força diante da supremacia da política monetária e dos objetivos de contenção inflacionária. Pode-se falar, até mesmo, em subordinação das primeiras em relação à última.

No entanto, as transformações processadas, ao longo dos anos de 1990, não produziram apenas o abandono das políticas promotoras do desenvolvimento, mas a própria política econômica de cunho monetarista perdeu sua autonomia, diante da forma de inserção subordinada da economia brasileira no capitalismo financeiro mundial. A necessidade de atrair/manter os fluxos de capitais para o financiamento interno, num contexto de alta volatilidade desses capitais, faz com que, na manipulação dos mecanismos de política monetária e cambial, deixem de prevalecer as “determinações internas” (CARNEIRO, 2002).

Nesse contexto de inserção submissa da economia nacional nos circuitos globais, desmanche definitivo do Estado desenvolvimentista, com seus arranjos institucional e regulatório, e encolhimento do aparelho estatal, a partir do triunfo das idéias neoliberais, assiste-se à propagação de teorias que enfatizam a capacidade e o poder da dimensão local na promoção do desenvolvimento e do bem-estar das populações em seus respectivos espaços. Tais teorias prescindem da intervenção estatal planejada através do governo federal, bem como negligenciam questões estruturais do desenvolvimento e da integração do mercado nacional. É notável o predomínio desta visão no atual debate acerca do desenvolvimento regional. O carro-chefe dessas idéias é o desenvolvimento local e sustentável, que vem exercendo significativa influência entre diversos setores da sociedade, sobretudo na esfera acadêmica e no âmbito da formulação e concepção de políticas públicas.

¹¹ A relação dívida/PIB é muito mais sensível a evolução dos elementos financeiros e macroeconômicos (taxa de juros, taxa de câmbio e crescimento econômico) do que aos movimentos de tributação e dinâmica das despesas.

¹² A análise dos determinantes e das implicações da crise da dívida, bem como da implantação e condução do Plano Real, é por demais extensa e foge aos objetivos propostos pelo artigo. Para uma discussão mais pormenorizada sugere-se, dentre outros, Baer (1993), Belluzzo e Almeida (2003), Batista Jr. (1983) e Carneiro (2002).

Para ilustrar a influência deste pensamento localista sobre a formulação de programas e projetos governamentais, destaca-se um trecho do PROJETO ÁRIDAS:

O novo caminho para o progresso continuado para o Nordeste é o desenvolvimento sustentável. Ele envolve a conciliação da eficiência econômica, da equidade social, da liberdade política e da preservação ambiental, em processo integrado de evolução social que, considerado globalmente, significará: mais crescimento, sustentado e compartilhado por todos; modernização produtiva e competitividade, além de inserção mais rápida e dinâmica da região, nacional e internacionalmente; mais educação e qualificação e mais saúde e habitação, voltadas para uma vida mais produtiva e para maior bem-estar; menos pobreza e menos desigualdades, condições para mais liberdade, mais democracia, mais justiça social; mais desenvolvimento hoje e mais amanhã, ou seja, desenvolvimento contemplando o uso racional e equitativo e a conservação dos recursos naturais" (PROJETO ÁRIDAS, 1995, p. 17, *apud* VIDAL, 2001).

As teorias do desenvolvimento local e sustentável ganharam corpo no debate sobre a questão regional, notadamente com o esfacelamento do modelo de desenvolvimento que vigorava no país desde os anos de 1930. A debilidade do centro nacional de decisão, dado o caráter subserviente da inserção da economia brasileira nos circuitos econômicos e financeiros mundiais, também ajuda a explicar a penetração do pensamento localista nas discussões atuais em torno do desenvolvimento regional.

Foi relativamente fácil encontrar eco num momento em que a intervenção estatal planejada perdeu força e, até mesmo, tornou-se uma heresia, sob hegemonia dos preceitos neoliberais. Não causa nenhuma estranheza, portanto, o fato destas formulações encontrarem vários partidários que comungam da mesma crença: a capacidade de engendrar o desenvolvimento nos diversos espaços subnacionais a partir da mobilização, por parte dos próprios agentes – e isso é muito importante –, das potencialidades locais como uma alavanca para o desenvolvimento nesses espaços.

Seus defensores visualizam, no plano local, autonomia e poder suficientes para promover o de-

envolvimento econômico endógeno. Portanto, defendem “um novo padrão de desenvolvimento, construído totalmente no âmbito local, dependente apenas da força de vontade dos agentes empreendedores que mobilizariam as potências endógenas de qualquer localidade” (BRANDÃO, 2004, p.10-11).

Portanto, destacam a importância do “capital social”, de um ambiente favorável à cooperação entre os agentes, a formação de redes que viabilizem a

troca de experiências e outras referências a “empreendedorismo, voluntariados, talentos pessoais/coletivos, microiniciativas, ‘comunidades solidárias’ (...)” (BRANDÃO, 2004, p. 11). Dessa concepção emerge a apoteose das abordagens que apontam os arranjos produtivos locais (APLs), *clusters*, distritos industriais etc. como viabilizadores do desenvolvimento local endógeno.

É interessante descrever o círculo virtuoso, já captado por Vidal (2001), que se constrói a partir do fortalecimento progressivo do poder local, segundo seus defensores. Para estes, o estímulo à autonomia local é virtuosa visto que garante uma maior adequação das decisões políticas às reais necessidades da população, dada a proximidade geográfica dos *police-makers* aos potenciais beneficiários dos programas. Ainda nessa direção, amplia-se a capacidade de controle social sobre as decisões políticas com a maior participação da população-alvo, consubstanciando o incremento da própria cidadania.

Na esteira das transformações que visam a fortalecer o poder local, encontram-se os processos de descentralização. Seus defensores apostam na capacidade de fortalecimento da autonomia do poder político local e na maior eficiência de políticas sob responsabilidade direta desta esfera. Os processos de descentralização são acompanhados pelo acirramento da competição entre os diversos espaços subnacionais, algo virtuoso para os defensores do poder local, que, à semelhança dos neoliberais, acreditam em sua capacidade de proporcionar uma melhor alocação dos recursos e maior eficiência. Para além das disputas por fatias no bolo

A capacidade de engendrar o desenvolvimento nos diversos espaços subnacionais a partir da mobilização, por parte dos próprios agentes das potencialidades locais como uma alavanca para o desenvolvimento nesses espaços

tributário, essa competição tem assumido proporções maiores, recentemente desencadeando a chamada guerra fiscal.

A guerra fiscal é apenas uma das muitas faces da luta exacerbada dos diversos estados na construção das “vantagens locais”, capazes de diferenciá-los dos outros espaços na percepção dos investidores. No caso de regiões sem tradição no desenvolvimento industrial, a “atratividade” significa conceder o máximo de vantagens ao capital em relação a outras regiões concorrentes, propiciando um “ambiente favorável aos negócios”. Daí, não causa surpresa que, para muitos, a globalização abre novas oportunidades que imprimem ao âmbito local a necessidade de “ajustamento” para tornar-se receptivo dos novos fluxos de capitais. Nesse sentido, o Estado deve se preparar, se não quiser ficar de fora da nova onda de inversões produtivas, tomando providências quanto aos custos tributários, logísticos e, principalmente, salariais que prevalecerão aos novos empreendimentos, de forma que o capital “perceba” o local como “ambiente propício” para sua inserção.

Além da perda de receita global, reduzindo o raio de manobra pela limitação fiscal, o significado mais forte dessa competição entre os diversos espaços nacionais vem sendo o reforço e a acentuação das desigualdades sociais e espaciais, prejudicando a integração nacional. Fica evidente, então, que os processos de descentralização, à revelia de uma coordenação do Estado nacional, são orientados por princípios neoliberais, haja vista que o fim maior é o enfraquecimento do poder central, desmontando seu aparato de regulação e coordenação da economia nacional, em paralelo à maior responsabilidade da esfera local na condução de políticas públicas, independentemente de qualquer conjugação com determinantes nacionais. Vidal (2001), evocando Polanyi, lembra aos “localistas” que “toda medida redistributiva requer algum grau de centralização”.

Como bem mostrou Vidal (2001), não é difícil perceber as influências liberais sobre essas teorias

do poder e desenvolvimento local. Ao defender o Estado mínimo, a aquela ideologia voltou-se sempre contra o poder dos Estados Nacionais, buscando restringir sua intervenção sobre a liberdade do capital. Assim, não causa surpresa que a idéia de Estado mínimo se traduza em defesa do fortalecimento do poder local em detrimento da instância nacional.

Não é necessário grande esforço para perceber as limitações dessas abordagens.

Ao concentrar-se nos condicionantes microeconômicos locais, elas passam longe das questões estruturais referentes ao desenvolvimento nacional, dos desequilíbrios entre as diversas regiões – construídos e reforçados ao longo dos ciclos de crescimento e do processo de integração do mercado nacional – e dos condicionantes trazidos pelo novo modelo econômico vigente e pela atual dinâmica de acumulação capitalista em escala global; enfim, suprimem “to-

das as escalas existentes entre o local e o global” (BRANDÃO, 2004).

As abordagens do desenvolvimento local endógeno e sustentável têm sido criticadas, sobretudo, pela superficialidade que apresentam no tratamento do tema desenvolvimento. Elas prescindem das dificuldades inerentes aos países de capitalismo retardatário, dada a impossibilidade de reproduzirem em seus espaços internos o processo de desenvolvimento verificado nos países centrais (VIDAL, 2001).

No que concerne às determinações estruturais do desenvolvimento brasileiro, não é demais recordar a influência decisiva do processo de integração do mercado nacional sobre as atuais configurações do espaço produtivo nacional. Sob a égide da economia paulista, centro dinâmico da acumulação de capital no país, processou-se a integração econômica das demais regiões menos dinâmicas e relativamente atrasadas no desenvolvimento industrial, às quais restaria uma inserção complementar à economia do “pólo” (CANO, 1998). Com as diversas estruturas produtivas do país tendo se organizado para atender as demandas do Centro-Sul, era

Os processos de descentralização são orientados por princípios neoliberais, haja vista que o fim maior é o enfraquecimento do poder central, desmontando seu aparato de regulação e coordenação da economia nacional, em paralelo à maior responsabilidade da esfera local na condução de políticas públicas

a *performance* desta região que determinava o desempenho econômico daquelas.

Conforme observou Guimarães Neto (1997a) e Vidal (2004), a significativa desconcentração industrial no período 1975-1985 – para o qual contribuíram significativamente as políticas de incentivos fiscais e financeiros e os investimentos em infraestrutura e do setor produtivo estatal – não significou grandes alterações na divisão regional do trabalho, corroborando tão somente para consolidar o movimento, já em marcha, de determinação das especializações regionais. Permanecia, no cenário brasileiro, uma “região central” que abarcava as atividades mais dinâmicas e, em torno dela, giravam demais “áreas especializadas” (GUIMARÃES NETO, 1997a).

Como demonstram conceituados estudos sobre o tema dos desequilíbrios regionais (CANO 1998; GUIMARÃES NETO 1995 e 1997a), o processo de desconcentração sofre uma desaceleração a partir da segunda metade dos anos de 1980. A crise fiscal e financeira do Estado e a impossibilidade, daí decorrente, de ativar os tradicionais instrumentos de política econômica (investimento público, concessão de incentivos etc.), como visto anteriormente, despontam como fatores mais relevantes da inflexão daquele processo.

No período recente, caracterizado pelas transformações nos padrões tecnológicos e a progressiva internacionalização da economia, assiste-se a uma nova tendência de reconcentração dos investimentos no espaço mais dinâmico de acumulação de capital no país, centralizando as inversões nos setores de tecnologia mais complexa (BRANDÃO, 2004; CANO 1998). Quanto às regiões da periferia nacional, observa-se uma maior receptividade aos investimentos nos setores tradicionais (têxtil, calçados etc.), atraídos por incentivos fiscais e menores custos salariais nessas regiões.

As limitações das visões localistas consistem, ainda, em não considerar a dinâmica atual da acumulação capitalista em um ambiente de crescente internacionalização das economias; aliás, quanto a esse contexto, pondera-se apenas os novos pa-

drões de concorrência e os desafios competitivos impostos pela globalização e pela abertura da economia.

Frente à redefinição dos espaços produtivos internos, é equivocado pensar que as economias regionais possam lograr uma dinâmica endógena de desenvolvimento desarticulada do movimento maior, que é a economia nacional, por sua vez influenciado pelos principais centros de acumulação de capital do país. Diante da estagnação econômica nacional, as diversas regiões buscam, de forma exacerbada, sua articulação econômica com mercados internacionais, como meio de alcançar um novo impulso dinâmico.

Como mostram diversos estudos que contemplam os impactos da abertura comercial sobre a estrutura produtiva do país, as transformações induzidas por esse movimento afetaram as relações intersetoriais da economia brasileira, enfraquecendo os encadeamentos produtivos, como atesta o visível aumento do coeficiente de importação em muitos segmentos (CARNEIRO 2002; LAPLANE; SARTI, 1997). Ainda com respeito aos impactos da maior liberalização, Carneiro (2002) assevera que, não obstante os esforços de escoamento da produção para mercados externos, o mercado interno continuou a ser o principal destino da produção doméstica.

Portanto, pode-se afirmar que ainda permanece a articulação entre os espaços produtivos internos, sob o paradigma da divisão inter-regional do trabalho. Nas palavras de Brandão, “o processo em curso não rompeu os elos antes existentes entre o centro e a periferia nacionais. (...) a dinâmica regional brasileira se mantém sob o comando da economia paulista, com a persistência das relações centro-periferia” (2004, p. 23).

É importante lembrar que, a despeito do desgaste da “dimensão nacional” incentivado pela ideologia, hoje hegemônica, as regiões e subregiões estão submetidas ao “recorte nacional”. A configuração assumida por este resulta tanto de elementos históricos, como de decisões tomadas cotidianamente e que conformam os arranjos econômi-

É equivocado pensar que as economias regionais possam lograr uma dinâmica endógena de desenvolvimento desarticulada do movimento maior, que é a economia nacional

cos, sociais, políticos, normativo-jurídicos e culturais (BRANDÃO, 2004). Além disso, é sob este espaço que se dirimem as divergências e confrontos de interesses regionais visando a assegurar a unidade nacional. Essas colocações reforçam o equívoco de pensar que a dimensão local é capaz de engendrar um processo de desenvolvimento autônomo, apenas ativando suas potencialidades locais. Como lembra Brandão (2004), “a base territorial nacionalizada, condição material da (re)produção social” resulta de decisões que escapam ao controle direto dos agentes locais, ou seja, são variáveis exógenas no processo de desenvolvimento local endógeno.

Mas não se pode negar que essa visão localista serve a um fim precioso aos partidários das idéias neoliberais: escamotear as verdadeiras problemáticas associadas às desigualdades regionais e os condicionantes internos e externos para sua superação, na atual etapa de enfraquecimento da ação estatal planejada e coordenadora do desenvolvimento nacional.

Quanto à trajetória das políticas de combate aos desequilíbrios regionais, é preciso dizer que a questão regional figurou, por pouco tempo, entre as prioridades governamentais no Brasil. Porém, o curto período em que tal preocupação teve algum destaque foi exatamente quando o próprio planejamento nacional tinha vigor. Nas palavras de Vidal:

(...) enquanto o planejamento nacional teve alguma força, foi possível garantir ao planejamento regional uma fatia de atuação marginal, embora com sucessivas perdas de autonomia (...). Mas, no momento em que se deu início ao desmanche do Estado desenvolvimentista, o planejamento regional, assim como o nacional, foi ruindo com velocidade crescente” (VIDAL, 2001, p. 222).

Não seria descabido afirmar que a retomada do planejamento, seja nacional ou regional, sucumbe diante da falta de autonomia da política nacional. Os mecanismos que outrora foram ativados pelo Estado, em prol do desenvolvimento econômico e do combate às desigualdades sociais e regionais, já estão sendo paulatinamente afastados do seu controle. Diante do poder crescente dos oligopólios

mundiais, mais do que nunca se faz necessária a reconstrução da dimensão nacional, com o fortalecimento da soberania interna, de forma a balizar a inserção externa do país (BRANDÃO, 2004). Torna-se mister repensar essas questões, neste momento em que os problemas estruturais do desenvolvimento encontram-se escamoteados pela crença excessivamente otimista nas potencialidades da dimensão local.

O desenvolvimento regional da economia brasileira, ao contrário do pensamento dominante hoje, passa pela retomada do papel do Estado e não por medidas que celebram os determinantes locais

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Historicamente, os países de capitalismo tardio sempre tiveram no Estado um papel crucial de intervenção econômica que repercutia externalidades positivas para a iniciativa privada. Até mesmo hoje, os Estados Unidos se valem

de instrumentos fiscais e creditícios para reativar a atividade econômica do país. Não se trata, obviamente, de ser leniente com o processo inflacionário, que penaliza principalmente as classes menos abastadas, mas sim de ter metas críveis de desenvolvimento econômico, levando-se em consideração, assim como faz o Banco Central estadunidense (FED), o comportamento do emprego e da inflação.

Nos trópicos, a crença inabalável, à la fundamentalistas religiosos, no mercado auto-regulado, utilizando-se as palavras de Polanyi, vem nos deixando, como principal legado, a ausência de crescimento econômico por mais uma década. Portanto, qualquer discussão em torno do desenvolvimento regional deve iniciar pela discussão de como desatar a economia brasileira do nó cego em que ela se meteu. Em outras palavras, só é possível regionalizar o que de fato existe. E, se tem algo que a economia brasileira não convive a quase um quarto de século, é com o desenvolvimento econômico.

Portanto, o desenvolvimento regional da economia brasileira, ao contrário do pensamento dominante hoje, passa pela retomada do papel do Estado e não por medidas que celebram os determinantes locais. A sublimação excessiva do empreendedorismo, voluntariado, talentos pessoais/coletivos, microiniciativas, comunidades solidárias, como apon- tou, com razão, Brandão (2004), apenas cria uma

penumbra que nos impede de visualizar o elemento central que precisa ser debatido com acuidade.

REFERÊNCIAS

- BAER, Mônica. *O rumo perdido: a crise fiscal e financeira do Estado brasileiro*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.
- BARBOSA, Alexandre. Por que somos diferentes? *CartaCapital*, São Paulo, v. 10, n. 303, p. 32-33, ago. 2004.
- BATISTA JR., Paulo Nogueira. Apoteose do rentista. *Agência Cartamajor*, 16 set. 2004. Direto ao ponto. Disponível em: <http://agenciacartamajor.uol.com.br/agencia.asp?coluna=boletim&id=976>. Acesso em: 12 out. 2004.
- _____. *Mito e realidade na dívida externa brasileira*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.
- BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello; ALMEIDA, Júlio Sérgio Gomes de. *Depois da queda: a economia brasileira da crise da dívida aos impasses do Real*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- _____. A crise da dívida e suas repercussões sobre a economia brasileira. In: BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello & BATISTA JR, Paulo Nogueira (Org.). *A luta pela sobrevivência da moeda nacional: ensaios em homenagem a Dílson Funaro*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992. p. 25-50.
- BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello. Prefácio. In: CARNEIRO, Ricardo. *Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX*. São Paulo: UNESP, IE – Unicamp, 2002.
- _____. O declínio de Bretton Woods e a emergência dos mercados “globalizados”. *Economia e sociedade*, Campinas, n. 4, p. 11-20, jun. 1995.
- BRANDÃO, Antônio Carlos. *A dimensão espacial do subdesenvolvimento: uma agenda para os estudos urbanos e regionais*. Campinas: Unicamp, 2003.
- _____. O processo de subdesenvolvimento, as desigualdades espaciais e o “jogo das escalas”. *Série Estudos e Pesquisas*. Salvador: SEI, n. 67, p. 9-37, 2004.
- CANO, Wilson. *Reflexões sobre o Brasil e a nova (des)ordem internacional*. Campinas: Unicamp, 1995.
- _____. *Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil: 1930/95*. Campinas: IE – Unicamp, 1998.
- CARDOSO DE MELLO, João Manuel. *Vargas e a superação da ordem liberal*. Palestra proferida no Simpósio Vargas, 50 anos depois: história e atualidade, no auditório Zeferino Vaz. Campinas: Instituto de Economia da Unicamp, 15 set. 2004.
- CARNEIRO, Ricardo. *Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX*. São Paulo: UNESP, IE – Unicamp, 2002.
- FIORI, José Luis. O discurso. E a prática? *CartaCapital*, São Paulo, v. 11, n. 310, p. 28-30, set. 2004.
- GUIMARÃES NETO, Leonardo. Dimensões, limites e implicações da desconcentração espacial no Brasil. In: AFFONSO, Rui de Brito Alves; SILVA, Pedro Luiz Barros (Org.). *A federação em perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: Fundap, 1995.
- _____. *Desigualdades e políticas regionais no Brasil: caminhos e descaminhos. Planejamento e Políticas Públicas*. Brasília: Ipea, n. 15, 1997a.
- _____. *Dinâmica regional no Brasil*. Brasília: IPEA, 1997b.
- LAPLANE, Mariano, SARTIR, Fernando. Investimento direto estrangeiro e a retomada do investimento sustentado nos anos 90. *Economia e sociedade*, n. 8, 1997.
- LARA REZENDE, André. A ruptura no mercado internacional de crédito. In: ARIDA, Pérsio (Org.). *Dívida externa, recessão e ajuste estrutural: o Brasil diante da crise*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983. p. 41-54.
- MINSKY, Hyman. *Can it happen again? Essays on instability and finance*. Nova York: M. E. Sharp Inc., 1984.
- TAVARES, Maria da Conceição. Despedida do debate macroeconômico. *Folha de S. Paulo*. São Paulo, 19 set. 2004, Folha Dinheiro. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi1909200405.htm>. Acesso em: 10 out. 2004.
- VIDAL, Francisco C. B. Nordeste do Brasil – atualidade de uma velha questão: vicissitudes da teoria do subdesenvolvimento regional no contexto do capitalismo contemporâneo. 2001. Dissertação (Mestrado) – Escola de Administração, UFBA, Salvador, 2001.
- _____. Considerações em torno da validade atual da discussão sobre as desigualdades regionais no Brasil. *Série Estudos e Pesquisas*. Salvador: SEI, n. 67, p. 109-151, 2004.

Novas estratégias de desenvolvimento regional: elementos para reflexão

Livio Andrade Wanderley*
André Maia Gomes Lages**

Resumo

Este artigo se propõe a fazer uma reflexão sobre os novos arranjos institucionais da economia regional contemporânea. Para isso, parte do princípio da endogeneidade do desenvolvimento, sob a égide do movimento de globalização, o qual tem imprimido o ritmo da economia mundial nas duas últimas décadas. Nesse contexto, busca interagir com novos elementos conceituais, que justifiquem a capacidade das aglomerações industriais e/ou distritos industriais darem a uma determinada região uma sugestiva competitividade para seus atores econômicos, geralmente articulados a uma cadeia produtiva significativa.

Palavras-chave: desenvolvimento regional, globalização, ativo específico regional.

Abstract

This article aims to make a reflection upon the new institutional arrangements of the contemporaneous regional economy. To do so, starts from the principle of endogeneity of the development in the context of the globalization motion, which has paced the rhythm of the world economy in the last two decades. In this context, seeks to interact new conceptual elements, which justify the capacity of industrial clusters and/or industrial districts to provide a given region a suggestive competitiveness to its economic actors, generally articulated in a significant productive chain.

Key words: regional development, globalization, specific regional asset.

INTRODUÇÃO

A questão do desenvolvimento é a motivação básica para se fundamentar os caminhos teóricos no pensar a economia, fazendo-se necessário partir do princípio de que o seu objetivo é buscar a estabilidade econômica e o crescimento auto-sustentável. Nesses propósitos se pressupõem o crescimento da capacidade produtiva e a distribuição social do produto, que se rebate na questão da criação do emprego e da renda. Várias reflexões so-

bre estratégias de desenvolvimento regional têm sido pensadas e aplicadas, as quais são resultados de determinadas realidades que materializam todo um processo de formação social e histórica de um dado país, região ou local, ressaltando-se que, para cada realidade que se apresenta, impõe-se formas particulares de avaliações e ações.

A base analítica das estratégias tradicionais de desenvolvimento, no contexto da região ou do local, adota, como referência, o espaço local, regional ou nacional. É também pré-requisito a exigência de um dado estoque de capital e de um dado padrão tecnológico, o que permite operar com uma estrutura produtiva sem rupturas. No âmbito da amplitude espacial que adota a região ou o país como objeto de análise, apreendem-se as perspectivas intra e inter-regionais, as quais apresentam

* Doutor em Administração de Empresas pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo, da Fundação Getúlio Vargas (EAESP/FGV), e professor do Curso de Mestrado em Economia da Universidade Federal da Bahia (CME/UFBA). livio@ufba.br

** Doutor em Economia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e professor da Universidade Federal de Alagoas (SER/CECA/UFAL). alages@rionet.com.br

como base de dinamismo econômico, respectivamente, as relações de comércio inter-regionais e/ou internacionais, e a integração fundada na interdependência de cadeias produtivas no interior de um espaço regional ou nacional.

A visão intra-regional reflete um modelo de reprodução econômica autárquica, sob a hegemonia do capital local, tendo como meta o fortalecimento de mercados internos. A sua fundamentação encontra-se nas várias versões da teoria pura de comércio, que estão ancoradas nas vantagens comparativas estáticas, caracterizando a integração entre regiões ou países através da movimentação do capital mercantil. A visão inter-regional reflete a nacionalização da integração da produção e do mercado. Em termos teóricos, se baseiam em modelos de desenvolvimento regional, que incorporam análises de natureza estrutural, com o enfoque dinâmico das vantagens comparativas, e da imprescindível presença do Estado.¹ A integração inter-regional é feita através da hegemonia do capital produtivo nacional, segundo deslocamentos de investimentos de uma região para outra, de maneira a formar um mercado integrado nacionalmente.

Nas duas últimas décadas, ocorreram mudanças profundas no funcionamento da economia, em razão da introdução de um novo padrão tecnológico, o qual provocou rupturas nas estruturas de produção, gestão e comercialização. Nesse ambiente, dois movimentos simultâneos e não excludentes têm-se apresentado: um global e outro local. Trata-se da então fase da globalização da economia mundial e da hegemonia do capital internacional sobre o capital nacional, regional e/ou local. A referência analítica do espaço, para efeito de estratégia de desenvolvimento, tem sido feita de maneira fragmentada, emergindo-se a questão discutível da autonomia regional e/ou local. Esse fato evidencia uma base endógena de desenvolvimento, materializando-se em sistemas produtivos locais globaliza-

dos, sendo denominados por alguns autores, como Storper (1994), de áreas glocalizadas.

A atual visão da fragmentação regional emana uma dubiedade em relação à existência de uma estratégia de desenvolvimento. O Estado planejador, sintonizado com a integração regional e/ou nacional, sai de cena e apresenta-se, em seu lugar, um Estado regulador, atrelado às agências regulatórias, do tipo ANP, ANEEL, ANATEL etc., teleguiadas pelo princípio liberal de mercado. Dessa forma, a escala local, regional ou nacional deixa de ser o objeto, para ser o sujeito de análise, pois exige-se, para cada dimensão da amplitude espacial em suas correspondentes escalas, a existência de atributos de natureza material (infra-estrutura básica, incentivos fiscais e financeiros etc.) e imaterial (produção e gestão flexível, condições de aprendizados etc.) e de valores históricos e culturais.

As transformações vividas pela economia, nas décadas de 80 e 90, apresentaram novos elementos, que reconfiguraram os vetores da produção, do mercado e das relações internacionais. Uma reflexão sobre novas estratégias de desenvolvimento regional precisa passar, inevitavelmente, pelos estudos envolvendo os arranjos econômicos e institucionais, ao tempo em que se deve situar os fundamentos teóricos e empíricos da atividade econômica que, em suas mudanças, geraram novas referências norteadoras da dinâmica da reprodução da economia de mercado.

Durante as décadas do pós-guerra até o início dos anos 70, a teoria keynesiana foi base na gestão macroeconômica do ocidente. Essa gestão se deu a partir da ação planejada do Estado e da regulação de mercado, via política econômica, estimulando a industrialização em várias partes do mundo. Esse modo de atuação era caracterizado pela presença dos gastos públicos, enquanto estimulador da demanda agregada. No âmbito microeconômico, o sistema fordista de produção operava em consonância com um tipo de tecnologia rígida. O período marcou uma fase em que muito se refletiu sobre a temática do desenvolvimento, tendo

**O Estado planejador,
sintonizado com a
integração regional
e/ou nacional, sai de cena
e apresenta-se, em seu
lugar, um Estado
regulador, atrelado às
agências regulatórias,
teleguiadas pelo princípio
liberal de mercado**

¹ As vantagens comparativas dinâmicas se baseiam na industrialização de países especializados em bens primários, como forma de reverter as perdas internacionais de comércio.

como paradigma a industrialização das economias centrais e periféricas. Essa forma de governança combinava bem com a idéia de vantagens comparativas dinâmica e com ciclos de produto longos.

Dois acontecimentos foram decisivos como ponto de inflexão da economia contemporânea: um de ordem estrutural, com o aparecimento de novas tecnologias rompendo com o padrão técnico até então vigente, e outro de natureza conjuntural, o qual se deveu à decisão de política econômica mudando as regras do jogo até então em vigor.

A nova ordem estrutural apoiou-se na terceira revolução tecnológica, na medida em que provocou rompimentos nos sistemas de produção, gestão e mercado, bem como no perfil da mão-de-obra e na componente espacial da economia. A produção passou a ser automatizada através de programas computacionais e de máquinas polivalentes e mundiais,² rebatendo-se nos processos de desintegração vertical de indústrias. A gestão empresarial incorporou as práticas do *just in time*, *kaban*, *CQT*, etc. O mercado passou a contar com sistemas de parcerias e confiabilidade nas relações entre empresas e seus fornecedores, e de bens de alto teor tecnológico, visando à competitividade. No âmbito do trabalho, passou-se a exigir um tipo de mão-de-obra polivalente e multifuncional. Na questão espacial, a região deixa de ser passiva de ações exógenas de planejamento público centralizado e passa a ser sujeito de sua história, com maior autonomia em suas decisões econômicas. As potencialidades locais, nas suas mais diversas manifestações, sejam culturais ou econômicas, passam a ser mais valorizadas nas decisões locais de investimento produtivos.

A questão conjuntural se deu com a suspensão unilateral, pelos Estados Unidos, da conversibilidade do dólar em ouro, no ano de 1971, mudando o sistema de paridade em relação às demais moedas, e resultando no fim do regime de câmbio fixo de *Bretton Woods* e, por conseguinte, na prática de uma política cambial flexível e administrada. Esse fato inicia um processo de desregulamentação econômica, em que tem como ponto de partida

a intensificação da financeirização da economia mundial. Aliado a isso, na década de 70, ocorreu a perda de vigor do *welfare state*, com fenômenos muitos significativos, do tipo de crises do petróleo, estagflação e do juro. Diante desses acontecimentos, se inicia um processo de desregulamentação da economia ancorada em princípios neoliberais.

Dado esse quadro, constatou-se que, a partir do final dos anos 70, países e/ou indústrias que operavam com sistema de produção rígido, de base fordista, apresentaram pouco dinamismo,³ refletindo em um baixo crescimento econômico mundial. Contudo, detectou-se um dinamismo econômico em regiões, a exemplo da terceira Itália, que adotavam o modelo de distritos industriais de especialização flexível, de inspiração marshalliana. As regiões que optaram por um novo modelo microeconômico de organização industrial tiveram mais êxito, enquanto, as que ainda não tinham consolidado mudanças nas suas estruturas de produção e gestão, apresentaram baixo dinamismo em seus indicadores macroeconômicos de crescimento. Assim, tornou-se referência os distritos industriais que, segundo Becattini (1979), assemelham-se ao conceito de Marshall (1982) de indústrias localizadas e constituídas de pequenas empresas. Esse modelo industrial foi aplicado em várias regiões e gerou novas interpretações sobre estratégias de desenvolvimento regional, tendo a componente endógena como referência.⁴

Esse cenário de desenvolvimento regional faz emergir algumas questões que são passíveis de reflexões. A questão básica deste artigo trata de correlacionar alguns fundamentos que dão sustentação às leituras sobre o desenvolvimento endógeno, associados aos atributos ligados à endogenia entre a região e a indústria. Nesse sentido, faz-se breves referências sobre novos estudos de crescimento econômico, da região como o sujeito de análise e dos novos arranjos institucionais da produção. Dessa forma, o artigo se propõe a levantar considerações sobre alguns elementos que possam contri-

² As máquinas polivalentes são aquelas que detém múltiplas funções e, as mundiais, são aquelas que têm uma capacidade de produção que transcende as demandas locais, nacionais e/ou internacionais.

³ Nesse período, várias indústrias passavam por um processo de mudança estrutural em sua base de produção e gestão.

⁴ Segundo Piore e Sabel (1984), esses distritos eram situações particulares de um contexto mais abrangente, pois a grande empresa fordista também criaria meios de flexibilizar a sua produção.

buir para se pensar o desenvolvimento regional, dado que o quadro atual da economia contemporânea emerge de uma ruptura de padrões ortodoxos de análises, pois são incorporados nas análises de mercado os atributos institucionais e jurídicos de contratos, bem como a uma nova forma de se conceber uma determinada região dinâmica e apta para atrair investimentos.

Além desta introdução, o artigo contém mais três seções. A segunda seção faz uma breve interface teórica, envolvendo três aspectos: crescimento econômico, o papel da região ou local e os arranjos produtivos. A terceira seção trata de sistematizar a endogenia e a integração da indústria e da região, no sentido de contribuir na formatação de atributos que viabilize bases para a eficiência do desenvolvimento regional endógeno. A quarta seção apresenta algumas considerações finais sobre as reflexões feitas.

UMA INTERFACE TEÓRICA

Dadas as considerações feitas, a componente endógena é crucial para se pensar as novas estratégias de desenvolvimento regional, criando uma interface teórica, envolvendo novas formulações nos campos da teoria de crescimento econômico, na visão da região ou local no papel de sujeito ativo da ação e não como objeto passivo da ação, e nas configurações institucionais de arranjos produtivos.

Os atuais modelos de crescimento econômico incorporaram variáveis qualitativas em suas formulações macroeconômicas, em razão do novo padrão tecnológico, o que modificou a estrutura de processos de produção, requerendo, como matéria-prima, o conhecimento. Isso resultou na mudança do papel do capital e trabalho em sua capacidade de gerar mais economias de fluxo do que de estoque. O conhecimento passa a ser referência endógena para o crescimento econômico, apresentando-se um campo de estudo através das abordagens dos *Spillovers*, dos modelos lineares, e de modelos de linhagem neo-schumpeteriana. Essas

abordagens enfatizam, respectivamente, o papel do capital humano, da acumulação de capital e da inovação tecnológica.⁵

A posição referente à região-sujeito, parte de um contraponto em relação à estratégia de planejamento regional, mais conhecida como “do centro para baixo”,⁶ pois passa a sustentar o argumento inverso, “de baixo para cima”, abrigo duas vertentes de análise que se integram: a da própria região-sujeito e dos novos arranjos produtivos.

Resgatando Boisier (1989, p. 589-694), na construção de um novo paradigma, para as novas estratégias de ação regional, faz-se necessário atender aos seguintes aspectos: 1) a região deve ser o ator das ações de desenvolvimento, confundindo-se os espaços geográfico e socioeconômico; 2) a inclusão da interdisciplinaridade nas concepções e ações regionais; 3) o reconhecimento das realidades regionais específicas, exigindo-se formulações de políticas de desenvolvimento local. Dessa forma, a endogenia do novo desenvolvimento regional passa pelo nível de organização social da região.

A sustentação de uma estratégia de ação endógena, em um dado local ou região, na concepção de Boisier, deve integrar e converter a categoria crescimento econômico em estados de desenvolvimento, tendo como pré-requisito a organização articulada de várias clivagens de uma dada região: social, econômica, política e institucional. Em consequência, apreende-se que, a partir de uma situação de crescimento do produto, criam-se mecanismos de retenção e de reinvestimentos do capital acumulado na região. Assim se endogeniza o crescimento, na medida em que este é internalizado localmente, colocando-o como condição necessária, mas não o

O quadro atual da economia contemporânea emerge de uma ruptura de padrões ortodoxos de análises, pois são incorporados nas análises de mercado os atributos institucionais e jurídicos de contratos, bem como a uma nova forma de se conceber uma determinada região dinâmica e apta para atrair investimentos

⁵ Esses aspectos se integram em relação à cadeia criativa que se inicia com a inquietude, gerando a busca do aprendizado que rebate no conhecimento e, este, na criação e invenção que, em se materializando, resulta nas inovações técnicas da produção.

⁶ Ancorada no paradigma industrializante, no entorno de centros urbanos, e em decisões centralizadas das políticas macroeconômicas de desenvolvimento regional integrado em termo nacional.

suficiente para a existência de desenvolvimento regional ou local. A efetivação do desenvolvimento é, portanto, função tanto de um elevado grau de organização e interação das clivagens da região ou local, quanto da retenção do crescimento econômico em escala regional.

Apesar de não contestar a ação pública centralizada no desenvolvimento regional, Amaral Filho tem tratado essa questão se aproximando da posição de Boisier em relação à endogeneidade regional e aos mecanismos de acumulação interna. Isso fica evidente na citação a seguir:

o conceito de desenvolvimento endógeno pode ser entendido como o processo de ampliação contínua da capacidade de agregação de valor sobre a produção, bem como da capacidade de absorção da região, cujo desdobramento é a retenção do excedente econômico gerado na economia local e/ou a atração de excedente proveniente de outras regiões. (AMARAL FILHO, 1996, p. 37).

Os arranjos institucionais da produção podem ser interpretados, teoricamente, como a relação contratual, entre dois ou mais agentes econômicos, através do qual se define a forma de competição ou de cooperação entre eles, os quais têm surgido através de três categorias de ação endógena na região – *cluster*, distritos industriais e meio inovador –, provocando alguma confusão conceitual, que reflete a dificuldade de compreensão e identificação dos reais caminhos a serem considerados como instrumentos de análises. Isso se deve aos estudos ligados à organização industrial e à economia regional que, por muito tempo, foram tratadas como se não existisse ligação entre as duas áreas de estudo. No entanto, motivado pelos atuais padrões tecnológicos e pelas novas formas de gestões industriais, dentro de um ambiente de competição global, tem ocorrido uma maior proximidade e integração dessas áreas. Esse fato motivou uma reflexão, contida neste artigo, sobre o papel integrado da configuração e dinâmica da indústria e da região.

Um ponto de partida dessa aproximação passa pelas economias externas marshallianas, as quais

são geradas em razão da agregação regional de uma forma de organização industrial como mais um agente de produção, além dos tradicionais: capital, trabalho e terra (Marshall, 1982; Lages, 2003). Além desse fato, e com o aparecimento das formulações dos modelos de crescimento endógeno, variáveis de natureza qualitativa, como conhecimento, informação, pesquisa e capital humano, passaram a exercer um papel essencial nos estudos de organização industrial, através da relevância dos rendimentos crescentes e da economia regional, através das vantagens locais.

O êxito da componente endógena no desenvolvimento regional, fundado no modelo “de baixo para cima”, segundo Amaral Filho (1996) referindo-se ao Brasil, envolve uma nova forma de participação econômica do Estado, uma sinergia entre os setores privado e público, em relação aos investimentos, e a devida importância dos fatores qualitativos de produção.

Um novo formato de Estado nacional e federado deve adotar saneamentos fiscais em âmbitos locais, visando a formar poupanças e gerar condições de investimentos, bem como tornar o Estado mais ágil e mais integrado com a sociedade local. As sinergias entre os setores público e privado resultam da formação da infra-estrutura básica, via ações públicas que geram economias externas quanto à logística, custo de transação, viabilidade de mercado etc., propiciando motivações na criação de modelos de atividades aglomeradas geograficamente e especializadas setorialmente. A valorização dos fatores de natureza qualitativa – capital humano, conhecimento e informação, pesquisa, novas instituições etc. –, estimula a retenção de investimentos locais e atração de capital de outras localidades, contribuindo para a endogenia do desenvolvimento regional ou local.⁷

⁷ No Brasil, a definição dos marcos analíticos de intervenção do SEBRAE, nas suas ações regionais, tem sido característica dessas novas formas de geração de sinergias públicas-privadas.

REGIÃO E INDÚSTRIA: uma endogenia

Uma reflexão conceitual que fundamente o desenvolvimento regional em suas novas formas e formatações envolve, entre outros aspectos, a questão da eficiência necessária entre os agentes econômicos e atores sociais e institucionais, em suas clivagens industrial e regional. Pelo menos duas variáveis emerge nesta discussão: o preço e o custo de transação.

No contexto da empresa clássica e mercado competitivo, o preço sendo essencialmente um componente de curto prazo que possibilita uma comunicação instantânea entre os agentes da economia, não assegura, de forma efetiva, a decisão de investimento produtivo. O investimento, sendo uma variável de longo prazo, é condição necessária e suficiente para que ocorra o crescimento econômico. Dessa forma, o preço, como gerador de economias externas pecuniárias, não se presta a ser uma instituição eficaz para se estimular a endogeneidade do crescimento e o conseqüente desenvolvimento endógeno de uma dada região ou local.

Diante disso, se busca outros meios ou variáveis que possam substituir ou se juntar ao preço, visando a fundamentar a viabilidade do investimento e da eficiência econômica para a promoção do desenvolvimento. No papel de substituição do preço como ferramenta para nortear o investimento, têm-se através do argumento da implantação de uma *holding*, o instrumento de coordenação, comunicação e de planejamento dos agentes empresariais (Rosenstein-Rodan, 1969). Esse expediente se contextualiza no âmbito da teoria do desenvolvimento regional equilibrado, a qual tem, como principais autores, Rosenstein-Rodan, Nurkse, Lewis e Sictovski.⁸ Essa teoria, apoiando-se na hipótese da integração intra-regional, justifica a eficácia dos investimentos industriais em uma região atrasada, através dos seguintes aspectos: a estabilidade e circularidade de mercado, a simultaneidade e a multiplicidade dos investimentos e a necessidade de uma *holding* que coordene e planeje a industrialização.

Como atributo que participa em conjunto ao preço, recorre-se à Teoria do Custo de Transação (TCT)

que tem em Coase (1993) a origem de sua formulação. A TCT, na medida em que estuda a economia a partir de atributos institucionais envolvendo o mercado e as normas operacionais e jurídicas de contratos, busca encontrar uma maior compreensão das relações econômicas entre empresas, no interior de uma indústria e/ou entre indústrias. Dessa forma, as análises dos custos de transações se propõem a reduzir os riscos de contratos e aumentar a eficiência econômica dando forma às malhas produtivas.

Coase, questionando o poder dos preços relativos na definição da alocação de fatores de produção, considera as variáveis institucionais no interior da empresa e da indústria como definidoras das ações empresariais. Com isso, foi colocado como relevante os atributos institucionais nas definições das transações como alternativa aos mecanismos de determinação dos preços, a partir apenas do mercado. Não obstante, dado que a abordagem dos custos de transação não substitui e, sim, se junta aos mecanismos de preços para as tomadas de decisões e fechamento de contratos, estes passam a ser híbridos, tendo influências mútuas dos preços e das negociações.

Dessa forma, a empresa coaseana tem um novo enfoque em que, segundo Siffert Filho (1995), as organizações produtivas, se constituindo de dois pontos extremos – empresa e mercado –, apresentam uma diversidade de formas de operações intermediárias que estão caracterizadas através de relações contratuais. Os balizamentos desses contratos envolvem também os mecanismos de preços, de tal forma que o seu grau de influência define um maior ou menor impacto do mercado na condução da uma dada transação. Não obstante, o que se questiona é o fato de se fazer necessário à implementação de uma estrutura organizacional na empresa, no sentido de se estabelecer economicamente e espacialmente.

Esse aspecto evidencia a avaliação do diferencial de custos de operações, entre as realizadas via mercado, via formalização de contratos entre empresas-fornecedores, ou via gestão interna à empresa, conforme foi formulado por Williamson (1986). A expansão das atividades empresariais e o seu crescimento em termos regionais se correlacionam

⁸ Agarwala; Singh (1969).

com as sinergias entre as diferentes atividades e setores da empresa e/ou da indústria, exigindo-se uma redução de custos de transação quanto maior existirem estas sinergias. Apreende-se que quanto mais intensos forem os níveis de comunicação, co-operação tecnológica, informações etc., entre empresas, nas atividades endógenas da empresa, e entre a indústria e a região, maiores serão as possibilidades de consolidação de contratos e efetivação de investimentos. Essa percepção da intensidade de interação entre os agentes em torno de elos de uma determinada cadeia ou de algumas cadeias produtivas, interagindo entre si, com um marco territorial definido, compele a noção seminal de arranjo produtivo local para a visão da competitividade setorial.

O trabalho seminal de Coase, de 1937, recebeu então uma nova formatação teórico-analítica a partir da contribuição de Williamson (1986; 1996). Esse autor, baseando-se em pressupostos de comportamento dos atores econômicos de racionalidade limitada (SIMON, 1990) e oportunismo, define que toda transação tem três atributos básicos: frequência, incerteza e especificidade de ativo. Dependendo do peso de cada um desses elementos, estará definida a forma que determina a firma interagir numa transação. Essa interação pode ser de três maneiras básicas: diretamente via mercado, via contratos formais com fornecedores (estrutura híbrida), por exemplo, ou a opção da integração vertical.

O resultado da forma de interação não é tão simples, basta perceber que existem definidas seis formas de especificidades de ativos, ou seja: locacional, física, humano, dedicado, temporal, e marca.⁹ A força exacerbada de determinada especificidade de ativo pode, por exemplo, definir a necessidade de uma relação contratual menos casual do que aquela definida pelo mercado. Essa

força pode, também, ter um poder local aglomera-tivo, segundo propõe Lages (2003). Esse poder regional, inclusive, fica claro com a proposição de mais uma especificidade de ativo: especificidade de ativo regional. Essa nova forma sugere que cada região guarda especificidades locais que podem defini-las como regiões potencialmente competitivas, se os investimentos forem no sentido de reforçar essa competitividade. O caso da região

vinícola do Rio Grande do Sul pode ser um exemplo. As condições eda-foclimáticas favorecem significativamente a singularidade do tipo de vinho produzido localmente. Por outro lado, a qualidade da pele de ovinos e caprinos do agreste e sertão nordestino dão à região um diferencial de qualidade nesse aspecto, que foi percebido ser uma vantagem para a localização de

curtumes e fábricas de calçados de couro (LAGES, 2003, p. 132-133).

A esses exemplos, que se apóiam em fatores naturais, dando a conformação para a qualidade de insumos, sugere-se determinadas regiões dinâmicas, na medida em que elas possuem uma infraestrutura tangível – saneamento, portos, aeroportos, vias de transportes etc., e uma infra-estrutura intangível – qualificação de pessoal, organização nas relações de trabalho, institutos de pesquisa, escolas etc. Dessa forma, a construção de uma região dinâmica envolve duas fases integradas no contexto das relações de insumo-produto: 1) a fase *ex-ante*, se refere a investimentos em infra-estruturas tangíveis e intangíveis, no interior de uma dada região, de forma que ela se torne um “ativo específico”, atrativo para a implantação de indústrias, sendo os equipamentos, dessa região, os insumos e, a região passa a ser o produto; 2) a fase *ex-post* trata de investimentos ligados a setores de indústrias especializadas em determinados tipos de bens, tendo agora, como insumo, a disponibilidade do ativo regional e, como produto, a sua capacidade competitiva nos mercados regional, nacional e/ou internacional. Esse cenário nos mostra a integração e endogenia da região com a indústria, propiciando uma leitura em que o dinamismo regional ocorre

Cada região guarda especificidades locais que podem defini-las como regiões potencialmente competitivas, se os investimentos forem no sentido de reforçar essa competitividade

⁹ De acordo com Siffert Filho (1995, p. 114), pode-se definir ativo específico “como aquele bem que, quando inserido em uma relação bilateral, aumenta a produtividade dos fatores. Outra forma de defini-lo é considerá-lo tanto mais específico quanto maior for o custo irrecuperável (*sunk cost*) associado ao seu emprego.”

através de sinergias de investimentos em infra-estruturas e em indústrias competitivas.

Feitas essas considerações, verifica-se a proximidade e integração da análise de natureza empresarial e industrial, com a análise regional. Dessa maneira, para que o desenvolvimento regional endógeno aconteça de fato e que seja auto-sustentado, faz-se necessário introduzir uma ponte que viabilize a simbiose entre a indústria e a região. Tendo como base atributos institucionais, pode-se elaborar uma análise que privilegie a otimização conjunta industrial e regional. O ponto de partida para se iniciar essa proposta, a partir da noção marshalliana, envolve o modelo CWS (Coase, Williamson e Scott)¹⁰, o qual enfatiza a busca de eficiência econômica dos investimentos através da gestão competitiva, tendo como referência tanto a estrutura tecnológica da produção, quanto a escolha regional que viabilize ganhos de inversões.

Dado que esse modelo caracteriza-se através da busca de economias de gestão e, na medida em que o padrão de tecnologia rígida, associada aos princípios taylorista e fordista, passou a enfraquecer os ganhos empresariais, deduz-se à necessidade de uma reformulação nos circuitos internos e externos do processo de produção em relação à empresa e a indústria. Essa dedução replica na adoção de técnicas produtivas flexíveis assentadas no tipo monotecnológico e na gestação de multiprodutos.¹¹ Além disso, e segundo Benko (1999), se apresentam os processos de desintegração espacial e vertical da atividade de produção, mudando as estratégias empresariais. As empresas, em termos espaciais, procuram regiões que apresentem tanto as vantagens comparativas no mercado de trabalho, através de uma maior flexibilidade nas relações de trabalho, quanto os demais atributos competitivos que o ativo regional tem a oferecer. Quanto à desintegração vertical da empresa, pratica-se tanto a terceirização de atividades e da demanda, por firmas subcontratadas, quanto a melhor forma de se adotar os contratos para uma maior eficiência e eficácia das transações.

¹⁰ Os dois primeiros tratam de custos de transação e, o terceiro, apresenta a ótica regional.

¹¹ Refere-se ao uso da máquina polivalente (base técnica do modelo de acumulação flexível) que gera, simultaneamente, diversos produtos.

A partir da contribuição da Teoria do Custo de Transação e da percepção da força aglomerativa dos atributos de uma transação, tal como a especificidade do ativo regional, assim como das conclusões preliminares sobre o modelo CWS, verifica-se que o marco territorial de um distrito industrial tem implicações sugestivas. É exatamente nesse espaço geográfico limitado que forças pós-fordistas podem interagir, de forma a fortalecer a competitividade regional. A flexibilidade produtiva e de relações trabalhistas encontram, nesse ambiente, condições ideais de desenvolvimento, até o ponto em que as deseconomias de aglomeração tenham espaço para prevalecer.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dado que mudanças estruturais têm se manifestado nas duas últimas décadas, os tradicionais modelos de desenvolvimento regional, fundado em trajetórias deterministas (Colin Clark, Rostow e Vernon), em bases de equilíbrio de mercado (Nurkse, Rodan, Lewis e Scitovsky), ou baseado em modelos de desequilíbrio (Perroux, Myrdal e Hirschman), não mais respondem, em sua plenitude, aos novos padrões dos processos produtivos, da gestão empresarial e da locação espacial. Esses novos parâmetros são resultados, respectivamente, das atuais inovações tecnológicas, das gestões de fluxo em detrimento à economia de estoque e da fragmentação regional. Esse artigo teve o propósito de levantar alguns elementos para reflexão, no pensar as novas formas de ações de desenvolvimento regional.

Esse intento envolveu tratar a região e a indústria como referência para a construção de um ambiente dinâmico e competitivo, em relação aos mercados em suas várias escalas regionais: local, nacional e/ou internacional. A região foi tratada no sentido de caracterizar a sua construção como uma área atrativa de investimentos e os atributos que permeiam o desenvolvimento endógeno. A indústria, em seu funcionamento dinâmico, tem sido, cada vez mais, observada no contexto das relações de transações fundamentada em contratos, bem como junto com os novos padrões de competitividade de mercado e cooperação de aglomerados, em uma dada região, fazendo-se assim ser dinâmica.

Dessa forma, verificou-se que a análise integrada da teoria dos custos de transação, como uma nova forma de estudar a região em seu aspecto endógeno, suscitou, como uma referência, a se pensar novas estratégias de desenvolvimento regional. Com isso, a percepção de que certas especificidades de ativos, se constituem elementos fundamentais para a compreensão da dinâmica de aglomerados industriais, tais como o de natureza locacional, do capital humano e o ativo específico regional. Esses atributos de transação, juntamente com a menor incerteza com que se fazem as relações contratuais em torno de um cluster ou um distrito industrial, contribui para a aproximação dos estudos da organização industrial com os da economia regional. Dessa forma, revela-se uma nova perspectiva de análise que pode ser efetivamente pensada com o modelo CWS. Esse novo enfoque analítico implica fatores aglomerativos, na redução do custo de transação e, por conta do paradigma pós-fordista, um ambiente propício a maior competitividade da cadeia produtiva predominante naquele marco territorial.

À guisa de concluir estas reflexões, apreende-se que novos elementos de vertente regional e industrial precisam ser considerados, para as definições de políticas públicas de desenvolvimento regional, dado que os resultados dessas novas aglomerações, sejam na forma de arranjos produtivos locais e/ou distritos industriais, são promissores. Por outro lado, existe espaço para que essa aproximação, entre região e indústria, ganhe contornos teórico-conceituais mais nítidos.

Esse trabalho propôs algumas reflexões sobre o significado das novas estratégias de desenvolvimento regional e, mais que isso, indica um caminho a seguir.

REFERÊNCIAS

- AGARWALA, A. N.; SINGH, S. P. *A economia do subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Forence, 1969.
- AMARAL FILHO, Jair do. Desenvolvimento regional endógeno em um ambiente federalista. In: *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 14, dez. 1996.
- BACATTINI, Giacomo. Dal settore industriale al distretto industriale. Alcune considerazioni sull'unità di indagine dell'economia industriale. *Rivista de Economia e Política Industriale*, v. 5, n. 1, p. 7-21, 1979.
- BENKO, Georges. *Economia, espaço e globalização: na aurora do século XXI*. São Paulo: Hucitec, 1999. 266 p.
- BOISIER, Sérgio. Política econômica, organização social e desenvolvimento regional. In: HADDAD, Paulo R. (Org.). *Economia regional: teorias e métodos de análise*. Fortaleza: BNB/ETENE, 1989.
- COASE, Ronald H. The nature of the firm. In: WILLIAMSON, O; WINTWE, S. G. (Eds.) *The nature of the firm: origins, evolution, and development*. New York: Oxford University Press, 1993.
- LAGES, André Maia Gomes. *A relocação espacial da indústria de calçados de couro brasileira na década de 90: aspectos teóricos e empíricos*. 2003. 176 f. Tese (Doutorado em Economia) – IE, UFRJ, Rio de Janeiro, 2003.
- MARSHALL, Alfred. *Princípios de economia*. São Paulo: Abril Cultural, 1982. (Os Economistas).
- PIORE, M.; SABEL, C. *The Second Industrial Divide: possibilities for prosperity*. Nova York: Basic Books, 1984.
- PORTER, Michael E. *A vantagem competitiva das nações*. Rio de Janeiro: Campos, 1993.
- ROSENSTEIN-RODAN, P. N. Problemas de industrialização da Europa Oriental e Sul-Oriental. In: AGARWALA, A. N.; SINGH, S. P. *A economia do subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Forence, 1969.
- SIFFERT FILHO, Nelson Pontes. A economia dos custos de transação. In: *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 4, p. 103-128, dez. 1995.
- SIMON, Herbert A. bounded rationality. In: EATWELL, John; MILGATE, Murray; NEWMAN, Peter (Eds). *Utility and Probability: the new Palgrave*. New York: Macmillan, 1990. p. 15-18.
- STORPER, Michael. Territorialização numa economia global. In: LENA, Lavinias et al. (Org.). *Integração, região e regionalismo*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1994.
- WILLIAMSON, Oliver E. The Economics of Governance. In: LANGLOIS, Richard N. *Economic as a Process*. New York: Cambridge University Press, 1986a. p. 171-202.
- WILLIAMSON, Oliver E. *The Mechanism of Governance*. New York: Oxford University Press, 1996.

A essencialidade do progresso técnico no desenvolvimento regional e os novos instrumentos de intervenção estatal: política industrial e lei de inovação

Amílcar Baiardi*

Janúzia Mendes**

Resumo

O presente texto tenta mostrar a essencialidade do progresso técnico para o desenvolvimento regional, ao tempo em que analisa os novos instrumentos criados pelo Estado com vistas a fomentar a geração de inovações no setor produtivo. Faz uma revisão bibliográfica das principais contribuições teóricas ao tema que focaliza as relações estabelecidas entre modernização tecnológica, determinada pela geração de conhecimento autóctone, e o desenvolvimento econômico do território. Em continuação, mostra que os atuais instrumentos de fomento à atividade inovativa, as Políticas Industriais e a Lei de Inovação, não estabelecem especificidades para as regiões periféricas, o que significa perspectiva de manutenção dos desequilíbrios regionais na capacidade de geração de inovações.

Palavras-chave: desenvolvimento regional, inovação tecnológica e desequilíbrios regionais.

Abstract

The present text tries to show as essential is the technical progress for the regional development and in the same time it analyzes the new instruments created by the Brazilian State with the purpose to increase the generation of innovations at the productive sector. It try to do a bibliographical revision of the main theoretical contributions to the subject which focuses the establishing a close rapport among technological modernization, caused by the generation of autochthonous knowledge, and the economical development of the territory. Following, it shows that the current tools used to promote the innovative activity – the Industrial Politics and the Innovation Bill – don't establish specificities for the peripheries areas, what means perspective of maintenance of the regional disadvantage in the generate of innovations capacity.

Key words: regional development, technological innovation and regional disadvantage.

INTRODUÇÃO

Mesmo em um quadro de perfeita integração econômica no âmbito de um determinado Estado-nação, nenhuma região, ou unidade federativa, que dele faça parte, pode prescindir de uma capacidade

de endógena de gerar inovações. Isso se explica porque a gestão de Ciência e Tecnologia – vista como um processo finalizado de concepção e aplicação de uma Política de Ciência e Tecnologia, PCT – não tem tido as especificidades regionais necessárias ao estabelecimento de um ciclo virtuoso de geração de inovações. No caso do Brasil, a gestão de C&T praticada pelo Governo Federal não tem atentado para a dimensão regional, o que tem levado a uma expressiva concentração espacial do

* Professor Titular da Universidade Federal da Bahia, UFBA, DSc em Economia. baiardi@ufba.br

** Economista, Mestranda em Desenvolvimento Rural do Programa de Pós-Graduação em Ciências Agrárias da UFBA. jmendes@secti.ba.gov.br

dispêndio público de fomento à pesquisa científico-tecnológica. Historicamente, no Brasil, a gestão de C&T tem sido perversa para com as regiões denominadas periféricas ou de menor renda. As razões principais para este fato são as diretrizes de atuação das agências federais de fomento e o desinteresse da comunidade científica nacional em enfrentar com determinação o problema. Diante de uma conjuntura de escassez de recursos, membros da comunidade preferem praticar *lobbies* em favor de suas instituições do que estabelecer critérios racionais de avaliação dos investimentos em C&T, dificultando, desse modo, uma repartição mais criteriosa e mais justa das bolsas, dos auxílios para financiamento à pesquisa, do financiamento de infra-estrutura etc. Malgrado os avanços trazidos pelos Fundos Setoriais, no que tange a distribuição regional dos recursos, e os novos posicionamentos da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência – atualmente Associação, mas com a mesma sigla, SBPC –, em defesa de um maior equilíbrio regional do dispêndio em C&T, o quadro não tende a se modificar em um horizonte próximo, se medidas adicionais e imediatas não forem tomadas.

A defesa de uma política de C&T regional e autônoma justifica-se para que haja uma produção autóctone do conhecimento. A importância desta autonomia de gestão dos recursos de pesquisa e de produção regional do saber se explica porque a transferência de tecnologia, seja no âmbito internacional ou no âmbito de um Estado-nação, com desequilíbrios econômicos e sociais entre as regiões, não atende às especificidades da demanda regional, marcada pela diversidade e por particularidades culturais inquestionáveis. Demais, não produz os desejáveis *spin-off effects* e não garante a possibilidade de se estabelecer imperfeições nas relações comerciais, ou seja, de obter as assimetrias de comércio, determinadas pelas possibilidades de reciclar, com maior velocidade, os processos produtivos e os produtos.

A produção regional do conhecimento científico-tecnológico intensifica a oferta de inovações, facilmente apropriáveis pelos setores produtivos, complexifica-os, agregando novos elos às cadeias produtivas, e enseja possibilidades da economia regional internalizar vantagens monopólicas temporárias,

na forma de lucros extraordinários, mediante a incorporação, em “primeira mão”, de novos processos que permitem a redução dos custos comparativos e uma reciclagem mais dinâmica de produtos. Os *spin-off effects*, por seu lado, oportunizam investimentos virtuosos, que estimulam transformações na linha de superar mais rapidamente os modelos de economia ainda centrados na produção de matérias-primas e de bens intermediários, fomentando o surgimento de novos componentes das cadeias produtivas. A aplicação do progresso técnico para reduzir custos e agregar valor aos produtos continua sendo a única forma eficaz de apropriação de vantagens no comércio inter-regional ou internacional.

A unidade federativa, ou região, que não perseguir a geração autóctone do conhecimento e renunciar a presença em temas avançados de pesquisa, estará mantendo um elevado grau de vulnerabilidade de sua economia. Será incapaz de tornar endógenos os investimentos e de internalizar, em “primeira mão”, os benefícios da inovação. Os espaços e unidades políticas que assim procederem deixarão de compensar as inevitáveis perdas das atuais vantagens comparativas – baseadas na disponibilidade dos recursos naturais, na localização geográfica e no baixo custo da mão-de-obra – que, se sabe, desaparecerão com a difusão de tecnologias avançadas nas áreas de informática e automação e na área dos novos materiais, sem estarem, por outro lado, sendo compensadas pela aquisição de vantagens competitivas.

A elevada concentração do dispêndio público em C&T, nas regiões Sul e Sudeste do Brasil, consagra uma injusta divisão regional do trabalho de investigação científica, pois viabiliza para as mesmas pesquisas em temas de fronteira do conhecimento e, implicitamente, sugere, às regiões periféricas, temas relacionados com a pobreza, doenças endêmicas, recursos naturais e meio-ambiente. Sem questionar a importância desses últimos temas e ressaltando a importância das regiões Sul e Sudeste continuarem realizando pesquisas avançadas, é necessário deixar claro que abrir mão de participar de investigações na área de fronteira do conhecimento significa renunciar a formar pesquisadores, a adaptar tecnologias e a impulsionar o desenvolvi-

mento agrícola e industrial para estágios compatíveis com os cenários de redução gradual das disparidades regionais e de alcance da cidadania.

Pelas razões acima apresentadas, a situação de baixa oferta de centros de pesquisa e de pós-graduação nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste significa menor capacidade de atração de indústrias avançadas e maior capacidade de atração das indústrias de bens padronizados, ou de commodities. Essa desvantagem agravava os desequilíbrios regionais e não convém a um projeto sociedade menos desigual ou mais igual. Nas regiões em que essas indústrias de bens, que se reciclam com menor velocidade, foram maciçamente alocadas – Norte da Inglaterra, Irlanda e Sul da Itália – observa-se, ainda hoje, que os diferenciais de nível tecnológico levam a desvantagens nas relações comerciais com as regiões que atraíram indústrias avançadas, pois estas comercializam, predominantemente, bens que se reciclam rapidamente. As relações comerciais entre regiões com diferentes níveis de tecnologia nos setores produtivos leva à inequalização do fator-preço e às imperfeições de mercados em favor daquelas com melhor nível.

A importância que a teoria do ciclo do produto tem para o mercado internacional vale, *mutatis mutandis*, para o comércio inter e intra-regional. Se, no âmbito de um espaço econômico integrado, somente uma parte dele estiver desenvolvendo atividade inovativa que lhe dê acesso exclusivo às novas tecnologias, estará a mesma sempre comercializando novos produtos, exercendo um monopólio temporário e obtendo lucros extraordinários. De outro lado, estará adquirindo produtos padronizados a preços históricos.

O sempre apresentado argumento de capacidade instalada (nº de doutores, infra-estrutura de pesquisa etc.), que tem regido a distribuição regional dos recursos de fomento à C&T e que consagra às regiões periféricas uma média histórica inferior a 20% das aplicações das principais agências de fomento ao desenvolvimento científico, é insustentável.

A situação de baixa oferta de centros de pesquisa e de pós-graduação nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste significa menor capacidade de atração de indústrias avançadas e maior capacidade de atração das indústrias de bens padronizados, ou de commodities

vel. O mesmo já foi apontado como de índole discriminatória e consolidador do desequilíbrio regional, por não levar em conta que as regiões Sudeste e Sul contaram – no seu tempo de formação de recursos humanos e de implantação de infra-estrutura de pesquisa – de pré-investimentos expressivos proporcionados pelo BNDE e pela FINEP, os quais, hoje, são negados na mesma magnitude às demais.

O compromisso do Governo Federal de recriação da SUDENE é uma oportunidade para um re-desenho institucional, que contemple para a agência o papel de protagonista na geração de uma autônoma política regional de C&T.

MODERNIZAÇÃO TECNOLÓGICA E DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL/ REGIONAL: uma seleção de abordagens

Na história do pensamento econômico, são muitos os autores que associam a prosperidade do território/região à existência de determinadas pré-condições, sejam elas facilidades para atrair investimentos ou a pré-existência, no mesmo, de ambiente propício à produção do conhecimento científico-tecnológico ou simplesmente tecnológico. Este conhecimento, por sua vez, poderia estar disponível nas habilidades dos mestres e trabalhadores qualificados que, ao longo do tempo, estimularam um intercâmbio do saber adquirido previamente, por meio do aprendizado prático, com um forte componente cultural, ou poderia estar depositado nas instituições de ensino e pesquisa, nas universidades, ou somente em pesquisa, que seriam os institutos ou centros de P&D.

Malgrado as diferenças temporais das abordagens e as eventuais ênfases, o que essas contribuições têm em comum é o entendimento que, mediante processos histórico-formativos diferentes ou por meio de intervenções do Estado ou da sociedade civil, os territórios/regiões internalizaram atributos de geração de conhecimento aplicado à produção, os quais ensejariam um desenvolvimento virtuoso e sustentado. Para facilitar a apresentação

das idéias, proceder-se-á a uma divisão que leve em conta uma combinação cronológica, com ênfase em certos aspectos. O primeiro grupo de autores seria composto por Marshall, Alfred Weber, Schumpeter, Vernon e Landes.

A primeira referência sobre a estreita relação entre a tecnologia autóctone gerada e o desenvolvimento do território, o desenvolvimento regional / local, certamente se encontra em Marshall (1982). É no capítulo X de *Princípios de Economia, Principles of Economics: an Introductory Volume*, que este autor chama a atenção para a importância da concentração de agrupamentos de trabalhadores especializados em uma determinada localidade, para que haja difusão de conhecimentos entre as indústrias aí presentes, e a integração das mesmas com atividades subsidiárias, tipo serviços e pequenas indústrias, levando à aglomeração produtiva virtuosa em um determinado espaço. Essa conglomeração industrial, que ficou conhecida como Distrito Industrial Marshalliano, já supunha a cooperação entre forças econômicas e sociais, antecipando a visão do paradoxo presente em muitas áreas de concentração industrial, qual seja a de cooperar e competir ao mesmo tempo (BAIARDI; LANIADO, 2000).

O argumento de Marshall, quando a ciência econômica estava ainda no seu estágio inicial, em 1890, apenas diversificando a herança clássica, era que, se por alguma razão histórica, em um determinado território, se deu a localização de uma série de indústrias, estas atraem trabalhadores qualificados, que estimulam um intercâmbio do conhecimento que foi adquirido previamente por meio do aprendizado prático com um forte componente cultural. Nesse ambiente, segundo Amin (1993), haveria uma típica atmosfera industrial marshalliana, na qual elementos sócio culturais concorreriam para a redução de desperdícios, para a absorção de tecnologia, para o estabelecimento de novas relações interindústrias e com os consumidores, e para flexibilização dos processos produtivos.

Malgrado Marshall trabalhasse com supostos de competição baseada no preço e de existência de livre circulação de informações e de conhecimento tecnológico transmissível, os quais desaparecem no estágio do capitalismo monopolista, não deixa de ser surpreendente a sua visão e a impor-

tância que ele dá ao conhecimento autóctone gerado para a prosperidade de um território, de uma região industrial, nas suas palavras.

Benko (1996), ao analisar a relação existente entre a indústria de alta tecnologia e o desenvolvimento regional, chama a atenção para o pioneirismo de Alfred Weber para as chamadas teorias de localização, propostas em 1906, e que receberam, posteriormente, contribuição de inúmeros outros autores. Para Benko (1996), Alfred Weber secundaria alguns aspectos focalizados por Marshall, mas teria dado grande destaque aos chamados fatores de localização, que seriam responsáveis pela atração das indústrias avançadas e que deveriam, em princípio, constituírem-se em pré-investimentos.

Sem definir uma hierarquia, Weber (1906 apud BENKO, 1996), faz referência à força de trabalho, entendida como a capacidade de atrair e conservar o capital humano; às universidades e centros de pesquisa, pela possibilidade de se estabelecer trocas de pessoal qualificado e de experiência; à infra-estrutura de transporte, pela possibilidade de reduzir custos e criar facilidades; aos serviços, clima político e dos negócios, por difundir uma atmosfera de confiança e um acesso fácil à informação; e, por último, às economias de aglomeração por serem, as mesmas, essenciais para as atividades de desenvolvimento de novos produtos. Alfred Weber teria dado, então, a segunda contribuição teórica sobre a estrita relação entre tecnologia autóctone gerada e o desenvolvimento do território regional/local.

Em ordem cronológica, a terceira contribuição selecionada ao tema vem de Joseph Alois Schumpeter e já estava presente em seus primeiros estudos da sua terceira década de vida, do período 1908 a 1914, quais sejam *Natureza e principal conteúdo da economia teórica, Teoria do desenvolvimento econômico, TDE, e Épocas na história das doutrinas e métodos* (de economia). Suas obras posteriores, como *Instabilidade do capitalismo, Ciclos dos negócios e Capitalismo, socialismo e democracia*, viriam a dar um tratamento mais aprofundado às idéias desenvolvidas nos primeiros estudos (MESSORI, 1984).

Os supostos de Schumpeter têm relação com sua visão de um modelo policíclico do capitalismo,

que ensejava a emergência e a expansão rápida de novas indústrias que apareciam quando empresários industriais transformavam invenções, consideradas por ele exógenas ao processo produtivo, em inovações. As inovações introduzidas no processo produtivo permitiriam rendas de monopólio e levavam a imitações e melhoramentos. Quando as inovações se difundissem, haveria uma onda de expansão de vendas que era seguida pelo desaparecimento do sobre-lucro, que era fruto do monopólio. O impulso dado ao crescimento diminuía, a confiança dos empresários se reduzia e tinha início a fase de declínio.

As inovações, para Schumpeter, tidas como *causa causans* do desenvolvimento econômico, não acompanhariam, mas sim seriam criadoras da expansão industrial, poderiam ser definidas como novas combinações de fatores de produção existentes, novas mercadorias e novos métodos de produção. Essas inovações dependeriam de invenções e de empresários inovadores que fossem capazes de converter as segundas, em primeiras. Ocorreriam em cachos, *clusters*, em um ambiente social (território) propício ao surgimento do empresário inovador e no qual deveria existir infra-estrutura, inclusive a de produção do conhecimento (MESSORI, 1984).

Para Schumpeter (1982 e 1984), os investimentos em infra-estrutura (no território) teriam fortes efeitos multiplicadores. Embora essas idéias estejam presentes em vários de seus trabalhos, é na TDE que fica mais claro a importância do desenvolvimento precedente feito no território, para que ele enseje um movimento virtuoso de expansão econômica. Nas palavras de Schumpeter: "Todo o processo de desenvolvimento repousa, afinal, no desenvolvimento precedente.... Cada processo desenvolvimentista cria os pré-requisitos para o seguinte".

Perseguindo uma ordem cronológica, a quarta contribuição ao tema viria de Vernon (1979) e Benko (1996). Para Vernon, cada produto, de qualquer ramo industrial, percorre um ciclo, dividido em três partes: fase de desenvolvimento ou inovação; fase de maturidade ou de crescimento; e fase de estandardização. Vernon pensou, no seu trabalho, que

É o ambiente no qual se encontrará o empresário que faz ele ter vantagens relativas de lançamento de novos produtos, comparativamente aos seus concorrentes

este ciclo seria comum a todas as grandes empresas que entrassem em mercados competitivos. Para que se cumprissem com sucesso estas três fases, seria necessário que o território, a zona, fosse dotado de uma aglomeração industrial, de infraestrutura em P&D e que lá estivessem as sedes sociais ou as *home base* das indústrias. Haveria necessidade, também, de que as modificações do produto se dessem em um ambiente flexível e rico

em recursos, um entorno apropriado para atrair centros de geração de conhecimento e investidores inovadores, vide Baiardi e Chiapetti (1999). Somente na terceira fase do produto poder-se-ia prescindir desses requisitos, pois nele o produto já estaria estandardizado, podendo sua produção deslocar-se para a periferia.

A essência do pensamento de Vernon (1979), naquilo que interessa a esta abordagem, se encontra na sua afirmação de que não se deve supor que os empresários reagiriam igualmente diante dos preços e da dotação de recursos, transformando oportunidades em empreendimentos reais, quaisquer que sejam as localidades em que se encontrassem. Ao contrário, para Vernon...:

[...] hay buenas razones para creer que la conciencia del empresario y su sensibilidad ante la oportunidad son una función de la facilidad de la comunicación, y, además, que la facilidad de comunicación es una función de la proximidad geográfica.

Em outras palavras, isso quer dizer que a determinante, em última instância, é a facilidade relativa de acesso ao conhecimento por parte de uma comunidade de empresários vis-à-vis outra que esteja não tão bem localizada em relação às fontes geradoras de conhecimento. Para o autor, é o ambiente no qual se encontrará o empresário que faz ele ter vantagens relativas de lançamento de novos produtos, comparativamente aos seus concorrentes.

As idéias de Schumpeter, e de algum modo dos demais autores seminais apresentados, são respaldadas pela análise histórica de Landes (1998) que, ao investigar as determinantes da pobreza e da riqueza das nações, descreve como as regiões na Europa lograram se tornar palcos de concentra-

ções industriais cumulativas, determinadas pelo investimento em infra-estrutura, em produção de conhecimento e pela predominância de um ambiente criativo e livre de preconceitos, além dos limites dos Estados-nação. Essa capacidade de atrair condicionantes favoráveis à pesquisa e ao investimento produtivo fez com que certas regiões se diferenciassem de outras. Seria como se houvesse uma diversidade temporal dentro de um grande espaço. Uma espécie de gradiente de desenvolvimento, uma curva declinante na medida em que se saísse do quadrante noroeste do continente europeu, França, Países Baixos, Renânia e Cantões da Suíça, e se avançasse em direção ao leste. Caminhar para o leste seria como retroceder na história, no tempo, pois ali os centros industriais seriam oásis em um mar de indolência campesina e inércia burocrática.

No segundo grupo de autores escolhidos tem-se a visão evolucionista ou neo-schumpeteriana que tem como pressupostos, para entendimento da estreita relação entre tecnologia autóctone gerada e desenvolvimento do território/região, o esforço dos agentes produtivos e do Estado para *catch up* tecnologias e neutralizar as barreiras à entrada com vistas a superar o desnível em termos de difusão internacional de tecnologia, competição no comércio internacional e, conseqüentemente, desenvolvimento econômico sustentado. Soete (1990), Dosi e Soete (1990), Fagerberg (1990) e Perez e Soete (1990), convergem na idéia que, considerando que a acumulação de capital e a acumulação de tecnologia são fenômenos *inter-linked*, alguns espaços lograram obter aglomerações econômicas, que expressariam estas duas acumulações, promovendo uma exclusão competitiva. Nestes, o prévio capital produziu o novo capital e o prévio conhecimento produziu o novo conhecimento. Destarte, a capacitação disponível adquiriu novas capacidades e o nível de desenvolvimento criou aglomerações econômicas que tornaram o desenvolvimento possível.

Como vantagens locais e infra-estruturais não caem do céu e nem convertem automaticamente um esforço ou compromisso em capacidades de pessoal e disponibilidades de inovações, seria necessário, na ausência de uma prévia histó-

ria de desenvolvimento material, cultural e político, que cada território/região que pretendesse passar de seguidor a líder na geração e absorção de tecnologias, desenhasse estratégias que levem a um *framework* social e institucional que permita superar as desvantagens.

No terceiro grupo de autores escolhidos serão apresentadas as visões de Katz, Labini, Perrin e Gianetti. A visão Katz (1994), que pode ser interpretada como aquela dos pesquisadores da Division des Politiques de la Science et de la Technologie du Conservatoire National des Arts et Métiers de Paris, é sintetizada pela observação de que a evolução da capacidade das firmas de um determinado espaço (território, região), em termos de vantagens comparativas de competição, medidas na passagem de tarefas tecnológicas mais simples para tarefas tecnológicas mais complexas, requer uma acumulação de competências que se explica por um processo de aprendizagem que repousa não somente na acumulação de experiências, mas, também – graças a toda uma série de melhoramentos tecnológicos que podem ser incorporados ao capital fixo –, nos meios ligados à organização da produção.

Esses melhoramentos emanam de trabalhadores qualificados, que se relacionam com engenheiros e professores/pesquisadores disponíveis no espaço no qual as firmas estão localizadas. As atividades de P&D foram tidas, em pesquisas realizadas nestes ambientes, como as mais explicativas do crescimento da produtividade dos fatores. Essas considerações sugerem que se dê uma grande importância a investimentos prévios em C&T&I (ciência, tecnologia e informação), para que o território/região possa, assim se beneficiando, tornar endógeno o conhecimento indispensável a esses avanços ocorridos nas firmas.

Uma outra visão que pode ser considerada contemporânea das duas precedentes é a de Labini (1983; 1989). O autor manifesta sua crença de que o fundamental para o desenvolvimento do território, aí compreendendo nação e região, é a relação entre cultura e desenvolvimento econômico, entendendo-se a primeira como referida a aspectos tecnológicos e organizativos e não a aspectos espirituais e especulativos. Para Labini, o essencial para

o desenvolvimento do território/região, sobretudo se o mesmo é retardatário em industrialização, não são os recursos naturais como insiste a teoria tradicional, mas sim o conhecimento que leve a inovações originais que possam proporcionar a expansão das trocas internacionais de comércio.

Considerando que as inovações tecnológicas e organizativas dependem da evolução cultural e científica, é fácil concluir que os países mais avançados tendem a estar mais à frente no processo inovativo, enquanto os países menos avançados tendem a ser prevalentes na imitação. Para assegurar o desenvolvimento do território/região e sua inserção vantajosa no comércio internacional, baseada na capacidade de estabelecer assimetrias, é essencial que se inverta esta lógica. O nexos entre invenção, inovação e atividade econômica é bastante evidente. Contudo, não é sempre evidente afirmar que o impulso desenvolvimentista provenha sempre do desenvolvimento científico ou da atividade econômica. Considerando que, atualmente, a atividade científica e a atividade econômica tendem a se unificar, ressalta Labini a importância de intervenções públicas, principalmente criando universidades e institutos de pesquisa públicos até que se possa criar conjuntamente instituições a partir do interesse privado e público.

Ainda entre os entendimentos contemporâneos, se encontra a proposição do “meio inovador”, emblematicamente pelas contribuições de Perrin (1990, 1991, 1992) que, em essência, proclama que a empresa inovadora não pré-existe aos meios locais, sendo produzida por eles. Para o autor, os comportamentos inovadores dependem de variáveis definidas ao nível local ou regional. O passado dos territórios, sua organização, sua capacidade de fazer surgir um projeto comum e o consenso que os estruturas estão na base da competência do território vir a se diferenciar na geração de inovações.

Essa visão propõe a hipótese do papel determinante desempenhado pelos meios locais, vistos como impulsionadores do processo da inovação. Essa abordagem permite compreender porque cer-

tas regiões se converteram em inovadoras, porque outras perderam a liderança e porque novas tecnologias dão preferência à implantação em novos ambientes. Meio inovador pode, então, ser definido como um conjunto territorializado, no qual as redes inovadoras se desenvolvem pela aprendizagem que seus atores fazem das transações multilaterais, geradoras de externalidades inerentes à inovação, e por convergência das aprendizagens com formas cada vez mais competitivas de criação tecnológica (BENKO, 1996).

Na linha de contemporâneos e que integra o quarto grupo de autores selecionados, se encontra também Giannetti (1998), cuja abordagem se assemelha à das teorias de localização. Para esse autor, que analisa o papel da tecnologia no desenvolvimento econômico da Itália no período de 1870 a 1990, os fatores de contorno são essenciais à criação de novas tecnologias e à sua difusão. De outro modo, é indispensável à prosperidade baseada em indústrias modernas, que pré-existam condições adaptadas. Entre essas condições duas delas têm particular relevo: o capital humano e os recursos. A concepção e a utilização de tecnologias dependem da disponibilidade de pessoal capacitado. O mesmo raciocínio vale para os recursos. Algumas tecnologias somente são concebidas e somente são aplicadas a depender dos recursos disponíveis, entendidos como naturais, culturais, organizacionais e infra-estruturais.

O autor destaca aquilo que já tem sido informado, por uma série de estudos que focalizam o sucesso dos distritos industriais italianos, no utilizar as tecnologias flexíveis e as tecnologias de rede, alternando a cooperação e a competição (BAIARDI; LANIADO, 2000). Isso só se torna possível graças à disponibilidade de capital social ao lado do capital humano, uma vez que é este último que estabelece a propensão à cooperar e os níveis de coesão e confiança recíproca (CIANFERONI, 1993).

Como integrantes do último grupo de autores selecionados estão Porter (1990), Cooke e Morgan (1996). Para Cooke e Morgan (1996), a dimensão

**O passado dos territórios,
sua organização,
sua capacidade de fazer
surgir um projeto comum
e o consenso que os
estruturas estão na base
da competência do
território vir a se
diferenciar na geração
de inovações**

espacial da inovação tem recebido pouca ou nenhuma atenção da literatura econômica convencional. Para os autores, no cenário convencional, as firmas tendem a ser contextualizadas em termos de indústrias, setores e mercados, tendo, a localização, pequeno ou insignificante papel na determinação da capacidade inovativa.

Embora, com o advento das tecnologias de comunicação digital, as firmas tenham reduzido as imposições da “tirania da distância”, em contraste, o approach espacial ganhou corpo por meio de pesquisas que demonstraram o papel deste contexto na inovação industrial. Essas pesquisas têm salientado e requalificado os conceitos de “sistema de produção territorial”, “distritos industriais”, “ambiente inovativo” e “redes regionais de inovação”.

O que enfatizou o novo foco sobre a dimensão espacial da inovação foi o reconhecimento que o dinamismo dos negócios relacionados com a atividade inovativa é tanto maior quando aparece tomando lugar na forma de aglomerações locais e regionais, similarmente ao que teria ocorrido nos distritos industriais especializados, como os de Sheffield e Manchester, que muito impressionaram Marshall no fim do século XIX. São notáveis, para os autores, os exemplos bem sucedidos dessas aglomerações, como a do Vale do Silício, a da Route 128, na grande Boston, ambas nos Estados Unidos, a de Baden-Württemberg, no sul da Alemanha, e as da Emilia-Romagna, no norte da Itália.

Para Cooke e Morgan (1996), não é fácil determinar com precisão porque esses territórios lograram uma aglomeração industrial virtuosa do ponto de vista da inovação, mas algumas características comuns podem ser apresentadas, como uma claramente bem localizada rede de compradores-supridores e robustos mecanismos de suporte institucional para a atividade inovativa e produtiva. A literatura convencional diz que essas regiões se beneficiaram de baixo custo de transação e de externalidades positivas, o que é verdade. Contudo, esses argumentos estão presentes naquilo que Marshall chama de atmosfera

industrial. O fato é que esses tipos de aglomeração facilitam um coletivo processo de aprendizagem, tais como informação, conhecimento e boas práticas gerenciais, que se difundem rapidamente no ambiente local.

Porter (1990) enfatiza que, na estratégia das firmas para se tornarem competitivas, a escolha da localização das atividades joga um importante papel. Para o autor, a performance de P&D e o acesso

às capacidades e especializações oferecidas pelo território, ao lado do desenvolvimento de relações privilegiadas com clientes, seriam fatores de grande peso na escolha da localização e substituíram a preferência baseada exclusivamente nos baixos custos dos fatores de produção. Poder contar com fatores de produção avançados e especializados, tal como pessoal qualificado, infra-estrutura industrial específica e *expertise*

científica em determinados campos são vantagens competitivas que a firma obtém a depender da localização.

Ao analisar as vantagens competitivas das cidades e regiões, Porter (1990) mostra ainda que, mesmo dentro de um país homogêneo em termos de cultura, língua valores etc., certas cidades ou regiões se tornam mais atraentes para as empresas que pretendem se tornar competitivas domesticamente e internacionalmente. Essa diferença se deve às concentrações de centros de P&D, universidades, equipamentos de lazer e cultura, existência de *clusters* de indústrias correlatas e de redes de fornecedores. As concentrações geográficas de todos esses elementos atuam como um forte magneto para atrair pessoas de talento, para facilitar a informação, para estabelecer melhores relações fornecedor-usuário, para elevar a autoestima e orgulho locais, enfim, para acelerar e consolidar o processo de *clustering*, a formação de aglomerações virtuosas.

Porter não analisa a gênese desses espaços diferenciados que, ademais de gerarem tecnologias avançadas e ensejarem o surgimento de indústrias modernas e competitivas, se tornam, *par excellen-*

Mesmo dentro de um país homogêneo em termos de cultura, língua valores etc., certas cidades ou regiões se tornam mais atraentes para as empresas que pretendem se tornar competitivas domesticamente e internacionalmente

ce, localidades ideais para atração das indústrias *science oriented*. Não obstante, fica claro, na sua argumentação, que qualquer que seja a causa original da concentração e diferenciação, os componentes da aglomeração econômica virtuosa, entre eles as externalidades positivas, se retroalimentam. De outro modo, qualquer novo investimento público ou privado que ali seja realizado concorre para melhorar a performance da região ou cidade na sua função de atrair e desenvolver indústrias e atividades avançadas.

A ESSENCIALIDADE DE UMA POLÍTICA REGIONAL DE C&T

O grande potencial de recursos naturais e o reduzido custo da mão-de-obra não têm assegurado para o Nordeste uma condição de destaque na atração de investimentos em indústrias modernas – as denominadas estruturantes de cadeias produtivas e constituídas das fábricas *science oriented* – comparativamente a outras regiões da Federação. Até mesmo outras regiões com menor estoque absoluto do denominado TFP (*total factor productivity*), que inclui recursos naturais, capital, trabalho e tecnologia, têm demonstrado melhor performance que o Nordeste neste particular, malgrado recentes sucessos de atração de uma cadeia automotiva do porte da Ford, como aconteceu na Bahia. Isso demonstra, claramente, que a economia nordestina, no seu conjunto, continua ainda dependente do setor agrário-exportador, com níveis de desenvolvimento tecnológico diferentes, de um setor secundário basicamente fundado na produção de bens intermediários e de um setor de serviços no qual desponta o turismo, mas que é carente dos chamados serviços de informação qualificada ou estratégicos.

Por maiores que tenham sido os esforços para atrair investimentos modernos via “guerra fiscal”, o balanço não é satisfatório e a principal razão reside no fato do Nordeste oferecer pouco do que os empresários chamam ‘ambiente refinado’, essencial para a fábrica moderna que privilegia, no TFP, não tanto as disponibilidades totais de capital, trabalho

e infra-estrutura e, nem tanto, as economias externas e de aglomeração, mas sim a disponibilidade de fatores agregados e organizados de forma diferenciada, oferecendo um ambiente inovador, infraestrutura do tipo tecnopólos, concentração de universidades e centros de pesquisa qualificados e, por último, uma mão-de-obra científica e culturalmente formada e mais propensa a aceitar novas relações de trabalho, onde são essenciais a coope-

ração e a flexibilização dos contratos. Ademais, a carência de empresários inovadores – schumpeterianos no sentido da palavra – e a relativa redução da capacidade de financiamento estatal, têm reduzido o volume dos fluxos de investimentos dirigidos para a formação bruta de capital.

A fragilidade da economia regional se evidencia na estrutura da renda da região, malgrado o dina-

misso encontrado em alguns pólos de irrigação, como Juazeiro-Petrolina, Mossoró, Açú, Brumado, Bom Jesus da Lapa, na agricultura de sequeiro de frutas e fibras, no pólo de produção de celulose no Extremo Sul da Bahia, na agroindústria açucareira e de processados de fruta em Pernambuco, Alagoas, Rio Grande do Norte e Ceará e nas indústrias de calçados, confecções e alimentos, mais disseminadas por todos os estados. A região Nordeste carece de um setor secundário dinâmico, ensejador de cadeias produtivas horizontais e verticais e com capacidade de imprimir um ritmo de crescimento da economia virtuoso e sustentável.

Na medida em que os determinantes da localização dos investimentos industriais – sobretudo da fábrica moderna – passam, progressivamente, a ser influenciados pela disponibilidade de uma capacitação técnico-científica (avaliada pela qualidade das instituições de P&D, pelos indicadores de C&T e pela qualificação da mão-de-obra) e que o fluxo de inovações tecnológicas, o denominado efeito *spill over*, sofre restrições derivadas da avaliação que faz a empresa detentora de uma tecnologia avançada sobre a conveniência ou não de disseminar por todo mercado nacional inovações consideradas estratégicas, fica claro que, no Brasil, existe

um descompasso entre as regiões, no que concerne à capacidade de atrair indústrias modernas.

A distribuição dos grupos de pesquisa por regiões e a sua repartição por habitante revelam o quanto certos fatores – como a concentração industrial, a concentração de universidades e institutos de pesquisa públicos e a localização de sedes e escritórios de agências federais de financiamento à pesquisa na região Sudeste – geraram um quadro de acentuado desnível inter-regional em atividades de pesquisa fundamental e P&D.

A magnitude em que se coloca – seja através de um corte estático, ou seja através de uma tendência – a concentração de recursos para a pesquisa e o número de grupos de pesquisa em determinadas regiões, traz problemas a qualquer política de redução dos desequilíbrios econômicos regionais, os quais se fazem presentes na forte associação com os desequilíbrios sociais. A persistir esta situação de baixa oferta de bons centros de pesquisa e de pós-graduação e pesquisa nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, continuariam estas, no curto prazo, a serem atrativas apenas para as indústrias de bens padronizados, commodities, o que agravaria os desequilíbrios regionais e não conviria em termos de uma sociedade que se pretende socialmente mais justa.

Diante desses elementos, não se pode deixar de pleitear, para o Nordeste, a exemplo do que aconteceu na década de 70 em relação à região Sudeste, ingentes pré-investimentos em C&T, materializados em formação de recursos humanos e infraestrutura de pesquisa.

AS LIMITAÇÕES DA POLÍTICA INDUSTRIAL EM RELAÇÃO ÀS REGIÕES PERIFÉRICAS

As bombasticamente divulgadas “Diretrizes de Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior” ([www.presidencia.gov.br/ccivil/Diretrizes de Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior](http://www.presidencia.gov.br/ccivil/Diretrizes%20de%20Pol%C3%ADtica%20Industrial,%20Tecnol%C3%B3gica%20e%20de%20Com%C3%A9rcio%20Exterior), 2004), acertadas pelos ministérios de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Fazenda, Ciência e Tecnologia, além das principais agências de fomento à C&T, ao investimento e à exportação, nada trazem de alvissareiro para as denominadas regiões periféricas. Em certo sentido, são até um

retrocesso aos chamados fundos setoriais de fomento à pesquisa fundamental e P&D, promovidos pelo Ministério da Ciência e da Tecnologia.

Excluindo um diagnóstico acertado de algumas fragilidades competitivas do Brasil, o compromisso de criação de um sistema nacional de inovações e um conjunto de linhas de ação que contemplariam fomento à inovação, à inserção externa, à modernização industrial, ao aumento de escala na indústria e às opções estratégicas, medidas de caráter mais neutro, que seriam mais abrangentes e que incluiriam todo o território nacional, o restante do documento preconiza ações que aumentarão a concentração das competências das regiões Sul e Sudeste.

Os setores merecedores de prioridades, como os semicondutores, fármacos, softwares e bens de capitais, sugerem mais que se trate de uma política de substituição de importações, dado o peso desses componentes na pauta de importações, que propriamente uma política industrial que vise a fortalecer os elos fracos da cadeia produtiva e as regiões periféricas. Trata-se de uma política, como não se esconde no texto, voltada para áreas de capital intensivo e de mercado concentrado, e pensada com o propósito de reduzir as vulnerabilidades externas e aumentar a eficiência de tecnologias com maior nível de indução de competição no comércio internacional. Nenhuma referência existe ao desnível estrutural produtivo entre as regiões Sul e Sudeste, de um lado, e o resto do país, de outro.

AS LIMITAÇÕES DA LEI DE INOVAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL

A denominada Lei de Inovação ([www.presidencia.gov.br/ccivil/Subchefia de Assuntos Parlamentares Projetos/PL/2004, 2004](http://www.presidencia.gov.br/ccivil/Subchefia%20de%20Assuntos%20Parlamentares/Projetos/PL/2004/2004_0049.htm)) tem como escopo dispor sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo. Sobre a mesma recai grande expectativa, no que tange ao seu potencial de facilitação de inúmeros arranjos que possibilitem uma maior aproximação entre setor de geração de conhecimentos e o setor produtivo no Brasil, o que não tem sido fácil promover, inclusive pela ausência de um sistema nacional de inovação. Contudo, a exemplo das “Diretrizes de Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exte-

rior”, revela-se completamente alheia aos desníveis regionais em termos de competências em C&T e P&D.

Sua neutralidade, em termos das desigualdades regionais, em termos de competências, é absoluta: não contém nenhum mecanismo diferenciado que nivele as oportunidades das empresas, localizadas nas regiões periféricas, às empresas localizadas nas regiões Sul e Sudeste. Na medida em que o estoque de instituições científicas e tecnológicas, as ICT, é significativamente maior nas regiões referidas comparativamente ao Nordeste e demais regiões periféricas, as oportunidades das empresas nacionais internalizarem competências não é a mesma para todo o Brasil. A lei não estimula a criação de uma verdadeira política de geração e difusão de inovações que poderiam reduzir as assimetrias de comércio inter-regional, uma vez que abstrai as diferenças entre as regiões.

A partir do momento no qual os fundos setoriais geridos pela FINEP e alguns editais do CNPq passaram a dar um tratamento minimamente diferenciado, em termos de quota para as regiões periféricas, imaginava-se que todas as demais ações de governo em relação ao fomento da C&T iriam seguir na mesma direção, o que não se verifica pelos conteúdos dos documentos analisados.

CONCLUSÕES

Com base nas abordagens de autores que, desde o século XIX, destacavam a relação entre geração autóctone de conhecimento e desenvolvimento do território, conclui-se quanto ao imperativo de uma política autônoma de C&T para o Nordeste brasileiro. Essa política deverá dar início a um processo de correção dos desequilíbrios regionais em C&T, propiciar, pelo que se argumentou acima, um ciclo de investimentos virtuosos que ensejará mudanças na estrutura econômica das regiões periféricas, criando cadeias produtivas mais complexas e fortalecendo o setor terciário de ponta. Essas transformações credenciarão ulteriores mudanças sociais e a

passagem do estágio de sociedades agrárias, pré-industriais e industriais para a sociedade pós-industrial.

O conhecimento teórico sobre o tema “relação entre geração autóctone de conhecimento e desenvolvimento do território” autoriza reflexões sobre a construção de argumentações em defesa de uma política autônoma de C&T para o Nordeste brasileiro, a qual priorize e viabilize a concepção e implantação de pólos regionais de aglomerações produtivas de base tecnológica, que poderiam ser chamados de tecnopólos. Estes, ademais de fomentarem a criação e a atração de empresas com perfil de empreendimento *science oriented*, ou de base tecnológica, exercitariam irradiações por toda a região.

A globalização crescente da economia é acompanhada por uma tendência a formar agrupamentos concentrados, onde os indivíduos, empresas e instituições que possuem conhecimento especializado e capacidades tecnológicas complementares interagem para gerar inovação e crescimento econômico. O desenvolvimento de tais complexos, na forma de distritos, pólos, parques etc., é um imperativo no caso do Nordeste, por ser um dos poucos instrumentos de redução dos desequilíbrios regionais. Seus benefícios são expressivos. Com o passar do tempo, eles constroem conhecimento, habilidades, estruturas de apoio institucionais, serviços especializados, financiando arranjos, infra-estrutura e normas coletivas de co-operação e confiança mútua.

O fomento, nos vários estados do Nordeste, de tecnopólos ou pólos regionais, que seria o conceito mais consensual e menos restritivo que distrito, significaria difundir um instrumento que unisse os objetivos de desenvolvimento científico e tecnológico com objetivos de desenvolvimento regional, criando benefícios distintos para os diversos agentes.

Para o Estado e governo local, os benefícios seriam o aumento da atividade empresarial, levando à expansão da base tributária, e o surgimento de empresas especializadas em exportação e em serviços tecnológicos, bem como impactos positivos decorrentes da concentração de mão-de-obra qua-

A lei de inovação não estimula a criação de uma verdadeira política de geração e difusão de inovações que poderiam reduzir as assimetrias de comércio inter-regional, uma vez que abstrai as diferenças entre as regiões

lificada, que poderia cooperar em novos projetos educacionais e de pesquisa, ampliando também as oportunidades de ocupação e atraindo novos investimentos, públicos e privados.

A instituição acadêmica teria novas oportunidades de relacionamento com o setor produtivo, sobretudo na esfera da transferência de tecnologia, e possibilidades de treinamento e emprego para graduandos e pós-graduandos, ademais da cooperação inter-institucional no âmbito das instituições de ensino e pesquisa.

As empresas localizadas no tecnopólo teriam facilidade de acesso em primeira mão à informação qualificada aí gerada, acesso às instalações universitárias para desenvolver cooperativamente atividades de P&D e participariam de redes de cooperação entre elas, de relacionamento com o Estado, de relacionamento fornecedor-usuário e de relacionamento com os sindicatos de trabalhadores. As empresas se tornariam mais competitivas participando de redes de empresas semelhantes, que unem cada firma aos seus provedores, aos seus clientes e às fontes de tecnologia e de trabalho qualificado. O tecnopólo proporcionaria à sociedade regional, como um todo, os seguintes serviços:

- 1) O desenvolvimento de acoplamentos fortes entre a elite científica e a comunidade empresarial, e o estabelecimento de um compromisso mútuo para as sociedades negociarem acordos;
- 2) Redes de informação (contatos formais e informais como, também, redes científicas, tecnológicas e empresariais mais largas);
- 3) Aprendizagem coletiva, essencial à inovação e ao crescimento. Este é um processo fundamental no qual se descobrem as vantagens de aprender interagindo e trabalhando para um objetivo comum;
- 4) Infra-estrutura científica e tecnológica, ativos de conhecimento, laboratórios especializados, bibliotecas, incubadoras tecnológicas e parques de ciência;
- 5) Infra-estrutura empresarial, tais como associações industriais, câmaras de comércio e agências de desenvolvimento; e

- 6) Formação avançada de Recursos Humanos, provisão adequada de força de trabalho, "massa crítica" de empresários, cientistas, engenheiros, técnicos, como também educação contínua e programas treinando.

Um projeto de desenvolvimento regional deve gerar um amplo conjunto de resultados, diretos e indiretos, nos campos econômico, social, tecnológico e de qualidade de vida. A proposta de uma política de C&T regional e autônoma é apenas uma iniciativa entre outras. Contudo, o que de mais essencial se deve recolher das observações extraídas dos autores visitados, e o que se pode inferir também de outras contribuições sobre iniciativas passadas e em curso, com resultados nem sempre alentadores (SICSÚ,

2000), é que, se as condições da aglomeração econômica virtuosa não estão dadas historicamente, como no caso do Nordeste brasileiro, é necessário que o Estado e a sociedade civil as criem.

Neste processo, investimentos ingentes devem ser feitos em infra-estrutura de ensino superior e pesquisa, em infra-estrutura física, bem como se deve definir o arcabouço de regulamentação das relações entre os agentes envolvidos. Entretanto, previamente se deve conquistar regionalmente o direito de conceber e aplicar uma política de C&T regional e autônoma, que viabilize, entre outros, o prioritário programa de pólos regionais de indústrias de base tecnológica, os tecnopólos.

REFERÊNCIAS

- AMIN, A. Distretti industriali in un contesto globale che cambia: Santa Croce sull'Arno. In: LEONARDI, R.; NANETTI, R. (Org.). *Lo sviluppo regionale nell'economia europea integrale*. Venezia: Marsilio Editori, 1993.
- BAIARDI, A.; CHIAPETTI, J. O ambiente como fator de diferenciação em incubadoras de empresa de base tecnológica. *Recitec*, v. 3, n. 2, p. 190-294, 1999.
- _____. LANIADO, R. N. Entre a competição e a cooperação: valores e atitudes empresariais na perspectiva de uma atuação sistêmica. *Organização & Sociedade*, v. 7, n. 19, set./dez. 2000.

- BENKO, G. *Economia, espaço e globalização na aurora do século XXI*. São Paulo: HUCITEC, 1996.
- CIANFERONI, R. Radici, immaginario e condizioni dello sviluppo integrale di qualità della Toscana. In: LEONARDI, R.; NANETTI, R. (Org.). *Lo sviluppo regionale nell'economia europea integrale*. Venezia: Marsilio Editori, 1993.
- COOKE, P.; MORGAN, K. The creative milieu: a regional perspective on innovation. In: DODGSON, M.; ROTHWELL, R. *The handbook of industrial innovation*. Brookfield: Edward Elgar Publishing Limited, 1996.
- DIRETRIZES de Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior. Disponível em: www.presidencia.gov.br/ccivil. Acesso em: 2004.
- DOSI, G.; SOETE, L. Technical change and international trade. In: DOSI, G. et al. *Technical change and economic theory*. London: Pinter Publishers, 1990.
- FAGERBERG, J. Why growth rates differ. In: DOSI, G. et al. *Technical change and economic theory*. London: Pinter Publishers, 1990.
- GIANNETTI, R. *Tecnologia e sviluppo economico italiano, 1870-1990*. Imola: Il Mulino, 1998.
- KATZ, J. Technologie, économie et industrialisation tardive. In: SALOMON, J. J. *La quête incertaine: science, technologie et développement*. Paris: Economica, 1994.
- LABINI, S. *Il sottosviluppo e l'economia contemporanea*. Roma: Laterza, 1983.
- _____. *Nuove tecnologie e disoccupazione*. Roma: Laterza, 1989.
- LANDES, D. S. *O prometeu desacorrendado: transformação tecnológica e desenvolvimento industrial na Europa Ocidental desde 1750 até nossa época*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1994.
- _____. *A riqueza e a pobreza das nações: por que algumas são tão ricas e outras tão pobres?* Rio de Janeiro: Campus, 1998.
- LEI de Inovação. Subchefia de Assuntos Parlamentares Projetos/PL/2004. Disponível em: www.presidencia.gov.br/ccivil. Acesso em: 2004.
- MARSHALL, A. *Princípios de economia*. São Paulo: Victor Civita Editor, 1982. v. 1.
- MESSORI, M. *Schumpeter: antologia di scritti*. Bologna: Il Mulino, 1984.
- SCHUMPETER, J. A. *Capitalismo, socialismo e democrazia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.
- _____. *Teoria do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Abril Cultural, 1982.
- VERNON, R. La inversión internacional y el comercio internacional en el ciclo de productos. In: ROSENBERG, N. *Economía del cambio tecnológico*. México: Fondo de Cultura Económica, 1979.
- PÉREZ, C.; SOETE, L. Catching up in technology: entry barriers and windows of opportunity. In: DOSI, G. et al. *Technical change and economic theory*. London: Pinter Publishers, 1990.
- PERRIN, J.C. Organisation industrielle: la composante territoriale. *Revue d'Economie Industrielle*, n. 50, p. 276-303, 1990.
- _____. Reseaux d'innovation – milieux innovateurs. Développement territorial. *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, v. 3, n. 4, p. 343-374, 1991.
- _____. Pour une révision de la science régionale. L'approche par les milieux. *Revue Canadienne des Sciences régionales / Canadian Journal of Regional Science*, v. 15, n. 2, p. 155-197, 1992.
- PORTER, M. *The competitive advantage of nations*. London: Macmillan Press, 1990.
- SICSÚ, A. B. Evolução do paradigma tecnológico industrial e novas formas de apoio às organizações industriais. In: SICSÚ, A. B. (Org.). *Inovação e região*. Recife: Coleção NEAL, 2000.
- SOETE, L. International diffusion of technology and international trade competition, preface. In: DOSI, G. et al. *Technical change and economic theory*. London: Pinter Publishers, 1990.

Transformações tecnológicas e padrões de espacialização da indústria: aspectos teóricos e conceituais do debate

Simone Uderman*

Resumo

A constituição de um paradigma baseado nas novas tecnologias de informação e da microeletrônica tem sido amplamente discutida ao longo das últimas décadas. Embora exista relativo consenso sobre os impactos das inovações na estrutura da indústria e já se tenha avançado no debate em torno das consequências exercidas sobre o ambiente social, ainda não se definem com clareza as implicações desses movimentos sobre o padrão de localização da indústria. O objetivo deste artigo é sistematizar o debate sobre o tema, discutindo os efeitos das transformações tecnológicas sobre os padrões de localização empresariais e buscando elementos teóricos e conceituais que sustentem a compreensão acerca dos impactos espaciais desses movimentos. A principal conclusão do artigo é que apenas a partir de análises setoriais e regionais criteriosas pode-se reunir elementos para a formulação de uma teoria consistente da nova espacialização da produção.

Palavras-chave: desenvolvimento regional, padrões locais, tecnologia, indústria.

Abstract

A technological paradigm built around the new informational technologies and the microelectronics has been largely discussed in the past decades. Although there is a relative consensus on the effects of these innovations in the industrial structures, and the debate has advanced towards the consequences in the social environment, the implications on the industrial location pattern are not sufficiently clear yet. The aim of this paper is to organize the discussion, examining the effects of the technological and organizational changes on the industries' location patterns, and systematizing theoretical and conceptual issues that could increase the comprehension on the spatial impacts of these trends. The main conclusion of the paper is that only serious sectorial and regional researches can provide inputs to a consistent theory of the new production specialization.

Key words: regional development, location patterns, technology, industry.

INTRODUÇÃO

A constituição de um paradigma tecnológico organizado em torno das possibilidades criadas pelas novas tecnologias de informação e da microeletrô-

nica tem sido amplamente discutida ao longo das últimas décadas. São facilmente encontrados, na literatura, argumentos que defendem que a emergência e a disseminação da aplicação dos novos conhecimentos tecnológicos estão associadas a redefinições nos processos produtivos e nos modelos organizacionais da indústria, demarcando um ponto de inflexão na trajetória de evolução capitalista. A despeito de divergências de natureza conceitual que se refletem nas conclusões acerca dos determinantes, da extensão e do significado das

* Economista, Doutoranda do Núcleo de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal da Bahia (NPGA), Professora da Universidade Estadual da Bahia (UNEB).

A autora agradece ao Professor Francisco Teixeira e a Ricardo Cavalcante pelos oportunos comentários a uma versão preliminar do texto. simone@desenbahia.ba.gov.br

mudanças, não parece haver dúvidas quanto ao fato de que o novo instrumental tecnológico traz consigo as sementes de importantes transformações na organização do modo de produção capitalista. Todavia, embora exista um relativo consenso sobre os impactos das inovações na estrutura da indústria e na organização das instituições (TIGRE, 1999, p. 2), e já se tenha, até certo ponto, avançado no debate em torno das conseqüências exercidas sobre o ambiente social (CASTELLS, 1996), ainda não se definem com clareza as implicações desses movimentos sobre o padrão de localização da indústria.

Autores vinculados ao chamado Grupo da Califórnia, preocupados com a questão regional, argumentam que a transição de um paradigma para outro está associada a um reordenamento da geografia da produção, uma vez que alterações no sistema tecnológico-institucional engendram possibilidades de mudanças radicais na base espacial de produção (STORPER; SCOTT, 1992, p. 7). Nesse sentido, afirmam que, no início da década de 1980, a região – entendida como uma unidade fundamental da vida social e não apenas como resultado de processos político-econômicos mais profundos – assume um papel central para a compreensão do sistema de produção flexível que substitui o modelo fordista de produção em massa (STORPER, 1997, p. 1). Markusen, por sua vez, defende que as mudanças nas economias regionais não são simples produto da dotação de fatores ou dos movimentos observados no comportamento dos consumidores, mas fruto das estratégias assumidas pelas corporações em diferentes momentos dos ciclos de lucratividade de longo prazo (MARKUSEN, 1985, p.1-2), o que está claramente associado à manifestação de novos padrões tecnológicos e organizacionais.

Com vistas a sistematizar o debate sobre o tema, o presente trabalho discute os efeitos das transformações tecnológicas e organizacionais que marcam o panorama industrial do final do século XX sobre os padrões de localização empresariais, buscando, na literatura, elementos teóricos e conceituais que sustentem e ampliem a compreensão acer-

A região assume um papel central para a compreensão do sistema de produção flexível que substitui o modelo fordista de produção em massa

ca dos impactos espaciais desses movimentos. Encontra-se, para tanto, dividido em três blocos de análise, que seguem esta breve introdução. No primeiro deles, procura-se caracterizar as mudanças de ordem tecnológica e organizacional em foco, a partir de conceitos e teorias que têm servido de referência aos debates. Na segunda seção, identificam-se autores preocupados com os aspectos regionais desses movimentos, ressaltando-se os im-

factos observados nos padrões de localização das indústrias. O terceiro bloco do trabalho, por fim, sistematiza as principais conclusões da pesquisa, sugerindo que, apenas a partir de análises setoriais e regionais criteriosas, pode-se reunir elementos para a formulação de uma teoria consistente da nova espacialização da produção.

NOVAS BASES TECNOLÓGICAS E ORGANIZACIONAIS DA INDÚSTRIA: transigindo divergências

Ao longo do século XX, o sistema de produção fordista reina como um indiscutível “*emblem de eficiência industrial*” (SABEL; ZEITLIN, 1985, p. 133). Caracterizado pela presença de economias de escala, pela produção de bens padronizados, pela competição via preços e pela existência de um mercado de consumo de massa, esse sistema tradicionalmente combina a utilização de equipamentos automatizados e trabalhadores não-qualificados em processos de produção dedicados, marcados pela divisão e especialização do trabalho e pela separação entre a concepção e a execução das tarefas (PIORE, 1992, p. 159; CORIAT, 1992, p. 139; JESSOP, 1992, p. 46). A inovação e o progresso técnico desempenham papel primordial neste sistema, permitindo a constante recriação de condições de produção e comercialização lucrativas.

Apesar de considerarem legítimas e relevantes essas características, que compõem, no seu entender, o padrão de industrialização do modelo de desenvolvimento fordista, autores afinados com o pensamento da chamada Escola da Regulação defendem uma concepção de fordismo mais ampla,

que pressupõe que se alie, à apreciação dos aspectos técnico-organizacionais do sistema, análises de corte macroeconômico e institucional. Nesse sentido, o fordismo é entendido não apenas como um paradigma tecnológico, mas como um modelo de desenvolvimento que engloba a aplicação de políticas macroeconômicas de natureza keynesiana e pressupõe a existência de um aparato institucional compatível¹ (LEBORGNE; LIPIETZ, 1992, p. 333; ALTVATER, 1992, p. 23).

Castells (1996, p. 14), por sua vez, ao abordar a crise fordista e suas principais consequências, propõe-se a estudar a emergência de uma nova estrutura social, que se manifesta de formas distintas, a depender da diversidade de culturas e instituições. Essa nova estrutura social, no seu entender, associa-se à manifestação de um novo modo de desenvolvimento, historicamente moldado pela reestruturação capitalista do final do século XX. Os enfoques fundados na relação salarial, identificados nos trabalhos da chamada corrente francesa da teoria da regulação, analogamente concebem a tecnologia como elemento endógeno à dinâmica social, rejeitando abordagens que tratam os sistemas técnicos como um fator autônomo em relação aos movimentos do conjunto da sociedade (GUERRA FERREIRA, 1987, p. 36). Boyer e Durant (1997) defendem esse ponto de vista, afirmando que a atual questão da flexibilidade não é simples consequência da revolução microeletrônica sobre a produção, mas resultado de um amplo esforço de pesquisa aplicada e de intensa busca de formas alternativas de organização das empresas e dos contratos salariais.

A discussão do grau de endogeneização da tecnologia, em realidade, não é recente, remontando aos trabalhos seminais de Schumpeter. Embora este autor, ao menos de forma implícita, refira-se inicialmente à inovação tecnológica como elemento exógeno, desencadeador do processo de evolução capitalista, em seus trabalhos posteriores enfatiza a Pesquisa & Desenvolvimento burocratizada, função internalizada de grandes empresas e fonte de sua suposta superioridade competitiva (FREEMAN,

1991, p. 304). De acordo com Freeman (1991), esse dualismo, longe de refletir uma postura incoerente ou instável, revelaria o senso histórico do autor diante das mudanças observadas nos processos de inovação técnica. O resgate desse debate para a análise da crise fordista é, sem dúvida alguma, importante, embora divergências acerca do maior ou menor grau de endogeneização tecnológica não eliminem a concordância acerca da relevância das transformações observadas nas possibilidades tecnológicas e nos modelos organizacionais da indústria no final do século XX.

Nos últimos anos da década de 1970, a redução do tempo requerido para a difusão de produtos oriundos de tecnologias standardizadas, a instabilidade estrutural dos mercados e os limites impostos ao consumo de massa pelas estratégias empresariais de redução de custos salariais (CORIAT, 1992, p. 137, p. 140; STORPER, 1997, p. 197), foram acontecimentos amplamente comentados, que parecem ter suscitado movimentos de declínio nas áreas industriais tradicionais, confrontadas com a dificuldade de obtenção de maiores níveis de produtividade (SCOTT, 1992, p. 221). Segundo Piore e Sabel (1984, p. 4), essas dificuldades estariam associadas, por um lado, à emergência de choques externos ao sistema econômico e seus impactos sobre a atividade produtiva, transmitidos por meio das instituições macrorregulatórias.² Por outro lado, a incapacidade da estrutura institucional de acomodar a expansão das tecnologias de produção em massa estaria levando ao esgotamento do modelo de desenvolvimento industrial vigente, uma vez que a divisão de trabalho, a padronização e a mecanização teriam alcançado os seus limites técnicos e sociais frente à saturação dos mercados de bens de consumo nos países industrializados³ (PIORE; SABEL, 1984, cap. 7).

Freeman e Perez, por sua vez, procurando explicar os padrões de crescimento a partir das inovações tecnológicas e organizacionais, entendem conceitualmente a crise como um descasamento entre os requisitos do subsistema técnico-econômi-

¹ O conceito de modelo de desenvolvimento proposto pela Escola da Regulação conjuga três aspectos articulados: uma forma de organização do trabalho (paradigma industrial), um regime de acumulação (estrutura macroeconômica) e um modo de regulação (regras institucionais).

² Os autores destacam, entre outros, cinco episódios relevantes: desordens sociais, flutuações cambiais, os dois choques do petróleo e a alta das taxas de juros. Cabe questionar, todavia, o grau de exogeneidade desses eventos.

co e o quadro sócioinstitucional vigente. Os autores chamam a atenção, todavia, para o fato de que não se referem apenas a *clusters* de inovações tecnológicas, mas a um sistema completo de produtos e processos inter-relacionados, que incluem inovações técnicas e gerenciais envoltas num expressivo salto de produtividade, cujo fator-chave pode ser encontrado na dinâmica da estrutura relativa de custos de todos os possíveis insumos produtivos (FREEMAN; PEREZ, 1984, p. 8-10). Reconhecendo esse conjunto de características na microeletrônica, os autores atribuem ao choque de oferta provocado pelo avanço associado a esta tecnologia a emergência de um novo paradigma técnico-econômico.

Para os teóricos da regulação, a crise fordista decorreria de duas tendências estruturais dentro do regime de acumulação: a) a exaustão progressiva dos ganhos de produtividade das formas de organização de trabalho fordista, que estariam interrompendo um ciclo virtuoso de consumo e investimento, precipitando uma ruptura entre os níveis de lucratividade das empresas e os mecanismos institucionais de suporte à demanda agregada em nível nacional; e b) a erosão da hegemonia norte-americana no sistema mundial, que comprometeria o papel do dólar como moeda internacional, desestabilizando mecanismos implícitos que asseguravam uma expansão estável da demanda global (HIRST; ZEITLIN, 1992, p. 86).

Independentemente da explicação proposta, encontra-se relativa anuência em relação ao fato de que a produção em moldes fordistas enfrenta limitações que conduzem a ajustes nos padrões de organização da indústria, associados à difusão das tecnologias de informação e da microeletrônica.⁴ Se, por um lado, ao longo do século XX, a aplicação disseminada do modelo fordista tem reflexos significativos no incremento dos níveis de produtivi-

dade, como consequência das vantagens oriundas do avanço da especialização da produção, por outro, repercute no estabelecimento de uma estrutura produtiva pouco flexível, com reduzida capacidade de adaptar-se a novas condições de operação e responder com agilidade aos requisitos mutáveis dos mercados. Caracterizados pela máxima especificidade dos ativos empregados (ativos especialmente moldados para a produção de uma dada mercadoria) e pela rigidez das relações que se estabelecem entre esses ativos (SABEL; ZEITLIN, 1985, p. 135; STORPER; CHRISTOPHERSON, 1987, p. 105), os processos de produção fordista, com efeito, apresentam dificuldades, altos custos e longos prazos de maturação para a realização de ajustes, o que os torna pouco adequados para atender às necessidades de mercados cada vez mais segmentados e dinâmicos.

Os efeitos da crise do fordismo sobre o futuro da economia capitalista levariam, segundo alguns autores, ao modelo de especialização flexível como estratégia permanente de inovação da firma (PIORE; SABEL, 1984, p. 281; SABEL, 1986, p. 40).⁵ Analisando arranjos produtivos inovadores, Piore e Sabel (1984) constata formas de absorção de novas tecnologias em setores industriais tradicionais sustentando uma flexibilização de processos capaz de responder às novas necessidades do mercado⁶. Paralelamente, identificam a emergência de novos setores de produção, intensivos em conhecimento e tecnologia e baseados em empresas de menor porte, com estruturas produtivas e organizacionais mais flexíveis. Embora sem precisar com rigor a trajetória da especialização flexível, os autores delimitam as formas organizacionais e institucionais associadas ao modelo: pequenas unidades engajadas

³ A saturação dos mercados industriais das economias avançadas teria sido acelerada, na opinião dos autores, pelas estratégias de desenvolvimento de diversos países do Terceiro-Mundo.

⁴ Mesmo autores como Sayer (1989, p. 671), que questiona a crise fordista e advoga que a indústria capitalista sempre combinou processos flexíveis e inflexíveis, reconhecem a possível emergência de um período de alteração no uso desses processos.

⁵ A especialização flexível caracteriza-se, em linhas gerais, pela incorporação de tecnologias e processos de organização da produção capazes de responder mais rapidamente às instabilidades do mercado, estabelecendo como foco mercados mais segmentados (BIANCHI, 1992, p. 305).

⁶ Na Itália, Alemanha e Japão, tais arranjos seriam caracterizados, respectivamente, pela emergência de redes de fornecedores subcontratados, pela descentralização interna de processos em grandes empresas e pela organização de fornecedores de componentes customizados.

em intensa comunicação direta e envoltas numa densa rede social (PIORE, 1992, p. 159). A disseminação da especialização flexível, porém, dependeria da criação de instituições que pudessem resolver problemas micro e macroeconômicos de crescimento, a serem enfrentados ao longo da nova trajetória tecnológica (PIORE; SABEL, 1984, p. 279).

Ainda que empreguem categorias de análise distintas, esses autores, em certa medida, revelam preocupações convergentes com a análise regulacionista, que enfatiza a importância de incorporar o estudo das estruturas institucionais e do ambiente macroeconômico à discussão focada na composição e nos requisitos de operação da base de produção industrial.⁷ As formas institucionais e as estruturas empresariais propostas como alicerces do modelo de especialização flexível, contudo, não têm sido inquestionavelmente aceitas, embora se possa perceber com nitidez, nas discussões acadêmicas e nas instâncias de formulação de políticas públicas, a maior importância conferida ao papel desempenhado pelas empresas de menor porte, organizadas em estruturas de rede no processo de desenvolvimento capitalista.

Autores como Saglio (1992, p. 230), relativizando o alcance das mudanças no paradigma de produção industrial, questionam se o futuro das economias desenvolvidas estará, de fato, apoiado em pequenas empresas. Também se contrapondo a essa visão, Amsden (2001, p. 287) argumenta que, nos países menos desenvolvidos, firmas de pequeno porte não são inovativas, tampouco agentes de diversificação industrial. Segundo Benjamin Coriat (1992, p. 143), se o produto apresenta altos custos de concepção e o mercado não é segmentado, grandes empresas ocupam melhor posição, podendo lançar mão de uma estratégia baseada na flexibilidade dinâmica.⁸ Nessa mesma linha de argu-

mentação, Bianchi (1992, p. 308) observa que as grandes corporações reorganizam suas atividades, na segunda metade da década de 1980, tornando-se mais flexíveis através de processos de desverticalização e do uso de tecnologias capazes de ampliar economias de escopo, sem reduzir economias de escala. Leborgne e Lipietz (1987, p. 7; 1992, p. 340), por sua vez, chamando a atenção para a hegemonia das grandes empresas, também ressaltam a importância de economias de escala, ainda que reconheçam a existência de fortes tendências à desintegração vertical. Como enfatiza Sayer (1989, p. 675), “*economies of scale still matter, and not just in production*”.

Assim, embora a discussão das características do modelo de organização pós-fordista envolva fortes conjecturas acerca da superioridade das pequenas e médias empresas, não há, de forma alguma, um consenso estabelecido em tor-

no dessa questão. Aparentemente, especificidades setoriais continuariam determinando movimentos de concentração do capital, à medida que economias de escala reafirmam os seus relevos e formas de organização alternativas, associadas ao novo padrão tecnológico, oferecem possibilidades de uma operação mais flexível para grandes empre-

sas, seja através da constituição de redes capitaneadas por unidades de grande porte, seja por meio de processos de desintegração vertical da própria firma. Sabel (1986, p. 41-42) ressalta a existência de três variações principais no modelo de especialização flexível básico: na primeira delas, pequenas e médias empresas, especializadas em diferentes processos manufatureiros, combinam-se para produzir bens finais, obedecendo as alterações da demanda (distritos do tipo Terceira Itália); na segunda e terceira variantes, grandes firmas desempenham um papel central, adquirindo maior flexibilidade através de processos de descentralização interna (versão da Alemanha Ocidental) ou por meio de consórcios estabelecidos com uma rede de pequenos fornecedores freqüentemente locais (estratégia japonesa).

⁷ Sabel (1986, p. 43), por exemplo, alerta para o fato de que mudanças nas condições macroeconômicas constituem-se em pré-requisitos para a consolidação do princípio da especialização flexível.

⁸ O princípio da flexibilidade dinâmica combina benefícios de economias de escala e escopo, ajustando linhas de produção, de modo a obter rápidas mudanças nas tecnologias de produtos e processos.

Na opinião de muitos autores, a visão de que as organizações empresariais de pequeno e médio porte sustentariam o novo arranjo industrial não está evidenciada senão em estudos de caso particulares. Ganne (1992, p. 216), por exemplo, alerta para o fato de que a focalização das pesquisas em algumas poucas zonas de produção, similares aos distritos industriais italianos, mascara o fato de que essas áreas constituem-se em exceções, mais do que em exemplos regulares de operação do modo de produção capitalista. Courrauld e Romani (1992, p. 210), por sua vez, defendem que os distritos italianos não representam um modelo geral de industrialização, constituindo-se num sistema industrial local específico. Lorenz (1992, p. 195), por fim, observa que o dinamismo de alguns distritos industriais contribuiu para o enfraquecimento da crença na superioridade das técnicas de produção em massa e para a ampliação do interesse da região enquanto unidade de produção. Partilhando dessa mesma preocupação, Sayer (1989, p. 673-674) afirma que *“one of the effects of recent literature is that, stressing the negative quality of rigidity, it has forgotten the virtues of dedicated machinery relative to the suboptimalities of multipurpose machinery”*.

Os próprios Piore e Sabel, na verdade, admitiam a possibilidade de que a especialização flexível e a produção em massa pudessem ser combinadas.⁹ Nesse caso, segundo a visão dos autores, a velha produção em massa deslocar-se-ia para o mundo subdesenvolvido, ficando, no mundo industrializado, as firmas de alta-tecnologia e os tradicionalmente dispersos conglomerados de máquinas-ferramentas, vestuário, calçados e têxteis, revitalizados pela fusão das habilidades tradicionais com as novas tecnologias de ponta (PIORE; SABEL, 1984, p. 279). Em artigo posterior, além disso, Piore admite que o trabalho de 1984, que discutia a forma pela qual trajetórias tecnológicas alternativas geravam estruturas institucionais e organizacionais particulares, falhava em definir as trajetórias de uma for-

ma que as estruturas pudessem ser delas deduzidas (PIORE, 1992, p. 159).

De maneira geral, entende-se que a maior parte das análises não se apresenta conclusiva, o que parece, a rigor, consistente com o próprio método de investigação indutivo utilizado. A metodologia de pesquisa empregada, de fato, ao tomar como base experiências selecionadas (SAYER, 1989, p. 666), termina chegando a conclusões aplicadas a situações particulares que, reunidas em um amplo conjunto, podem até chegar a fornecer indícios relevantes dos grandes movimentos observados, mas nunca conseguirão prover indicações inequívocas para a formulação de uma teoria de natureza geral que, de resto, não pareceria verossímil. Conforme observa Sabel (1986, p. 50), referindo-se a um alerta feito por Albert Hirschman ainda no início dos anos 1980, *“there may be one physical universe, but there is not one economy”*.

Também tratando do processo de transição fordista, e particularmente preocupado com a adequação de conceitos referentes ao posterior modelo de produção, Jessop (1992, p. 60) argumenta que, se o pós-fordismo origina-se do fordismo, descontinuidades relevantes devem ser apontadas, ou seria melhor usar os termos alto-fordismo, fordismo tardio ou neo-fordismo. Assim, apresenta alguns elementos que caracterizam a ruptura, defendendo que o conceito de pós-fordismo – baseado na dominância da produção flexível combinada com um esquema de consumo diferenciado e não-padronizado – revela-se mais apropriado que os demais, pois uma nova forma de organização efetivamente emerge do processo de trabalho fordista, parecendo responder à crise através de inovações de produtos e processos.¹⁰ Afinado com esta visão, Coriat (1992, p. 137) também argumenta que a nova trajetória tecnológica representa o fim da estrutura fordista e a emergência de uma nova forma de organização industrial, onde empresas flexíveis de menor porte desempenham um papel dominante, à medida que apresentam maior capacidade de reagir às novas instabilidades estruturais do mercado.

⁹ Segundo Sabel (1986, p. 43), *“even if flexible specialization does continue to spread, it requires a mass-production sector, just as mass-production required a craft sector”*. Além disso, a especialização flexível, para Sabel, compreende também a reestruturação de grandes empresas, que lideram estratégias de descentralização que podem envolver pequenas firmas (AMIN; ROBINS, 1990, p. 20).

¹⁰ Isto não implica dizer que o pós-fordismo esteja preservado de suas próprias incoerências e fragilidades, mas que as novas tecnologias, de alguma forma, permitem a superação de alguns dos problemas típicos da era fordista (JESSOP, 1992, p. 62).

Para Palloix (1982, p. 94-95), por outro lado, o termo neo-fordismo adequar-se-ia melhor à descrição dos ajustes e transformações subseqüentes à alardeada crise do fordismo, pois a estrutura que emerge desse movimento cumpre a função de permitir a sobrevivência do taylorismo e do fordismo em novas condições da força de trabalho. Nesse contexto, a recomposição das tarefas fragmentadas não chega a questionar realmente a divisão do trabalho, uma vez que o funcionamento dos pequenos grupos de trabalhadores leva em consideração o fato de que são partes subordinadas da atividade coletiva. A recomposição das tarefas e a valorização do trabalho industrial, nesse sentido, parecem ser apenas uma adaptação de processos de trabalho da produção em massa (taylorismo e fordismo) a novas condições de controle da força de trabalho e a novas condições de reprodução da dominação do capital, constituindo uma nova prática capitalista.

Leborgne e Lipietz (1987, p. 17-19, 23-26; 1992, p. 336-339), assumindo não dispor de elementos suficientes para caracterizar com exatidão os novos modelos de desenvolvimento possíveis, propõem algumas classes de modelos, sugerindo que a realidade apresenta-se como um *mix* de possibilidades diversas. Para Boyer e Durant, a crise representa a transição entre o antigo regime e um novo modo de desenvolvimento, ainda incerto e parcialmente definido, que desponta em resposta ao bloqueio imposto à continuidade da reprodução econômica. Esses mesmos autores assinalam que o novo modelo de produção pode assumir uma multiplicidade de configurações, a depender da natureza da intervenção do Estado, da força do modelo precedente, das relações com a economia internacional e das heterogeneidades setoriais, entre outros fatores (BOYER; DURANT, 1997, p. 43, p. 49, p. 50).¹¹ Por conta dessas imprecisões, autores como

As mudanças tecnológicas e institucionais têm importantes repercussões na estrutura da indústria e na organização das instituições, à medida que criam e destroem empresas e mercados

Hirst e Zeitlin (1992, p. 78) afirmam que o conceito de pós-fordismo apresenta menos consistência que o conceito de fordismo, constituindo-se numa maneira de agrupar uma série de mudanças econômicas e sociais ainda em curso.

Embora o debate sobre os determinantes da crise do fordismo, o futuro de capitalismo e as características de um novo paradigma de produção seja intenso, envolvendo questões de natureza diversa

e correntes teóricas de filiações variadas, não parece haver grandes questionamentos quanto ao fato de que a emergência e a disseminação da tecnologia de informação e da microeletrônica associam-se a um importante momento de redefinição dos processos e modelos organizacionais da indústria capitalista, definindo um

maior grau de flexibilidade na operação industrial e nas formas de inter-relação empresarial estabelecidas. Conforme reconhece Tigre (1999, p. 2), parece haver certo consenso de que as mudanças tecnológicas e institucionais têm importantes repercussões na estrutura da indústria e na organização das instituições, à medida que criam e destroem empresas e mercados.

Mesmo entre autores que constatarem que as mudanças não foram profundas a ponto de abalar a base de sustentação do modo de produção capitalista (PALLOIX, 1982; BOYER; DURANT, 1997) encontra-se relativa concordância a respeito das transformações ocorridas, suas principais características e implicações gerais sobre o padrão de produção e organização industrial no que se refere às maiores condições de adaptação das empresas e arranjos institucionais. Boyer e Durant, por exemplo, questionando a própria emergência de um novo sistema de produção, argumentam que, ainda que se identifiquem mudanças decorrentes da crise,¹² os princípios que sustentam as transformações não são necessariamente muito diversos dos anteriores. É possível apontar nesta análise, todavia, certa confusão envolvendo os conceitos de modo de pro-

¹¹ Estudos de casos confirmariam a existência de "*various configurations of production under the umbrella of the new paradigm*" (BOYER; DURANT, 1997, p. 52). Boyer e Durant afirmam ainda que, mesmo em um mesmo setor industrial, é possível identificar variações nos modelos produtivos e organizacionais vigentes, a depender da ênfase embutida nas diferentes estratégias empresariais (ibidem, p. 50).

¹² E, nesse sentido, chegam a falar em "produção em massa flexível" (BOYER; DURANT, 1997, p. 144).

dução, sistema de produção e modelo de desenvolvimento, que termina repercutindo sobre as conclusões acerca do alcance das transformações observadas, embora não exerça uma influência tão marcante sobre a análise das características do processo de transição em si. Assim, o debate em torno do novo paradigma, apesar de gerar desavenças acerca das causas e da circunscrição das mudanças, não é muito polêmico em relação ao fato de que se inaugura uma nova etapa no processo de organização do trabalho e da produção industrial, marcada pelo avanço de estruturas e procedimentos mais flexíveis, que apresentam maior capacidade de adaptação à realidade dinâmica dos mercados.¹³

É claro que a conciliação das divergências teóricas pressupõe assumir que os conceitos formulados sustentam modelos ideais e não hipóteses descritivas do comportamento das firmas, setores ou economias nacionais (ADDES, 1990, p. 34; HIRST; ZEITLIN, 1992, p. 75). Nesse sentido, tais modelos constituem-se em fatos estilizados, ou tentativas de aproximações de uma realidade que não se apresenta pura, combinando, de forma difusa, características de modelos ainda não verdadeiramente consolidados. Como argumentam Hirst e Zeitlin (1992, p. 75), *“neither model could ever be wholly predominant in time or space (...), which does not in itself undercut the notion of a dominant technological paradigm in any given period”*.

REQUISITOS SETORIAIS, ESPECIFICIDADES REGIONAIS E A NOVA ESPACIALIZAÇÃO DA PRODUÇÃO

As discussões teóricas referentes às novas bases tecnológicas e organizacionais da indústria têm repercussões diretas sobre o debate focado nos padrões de localização industriais. Em oposição ao papel pouco relevante atribuído à organização interna à região no contexto de dominação do modelo de produção em massa, parte das análises de-

envolvidas no calor da discussão que envolve o processo de transição fordista passa a investigar diferenças e especificidades espaciais, que têm crescentemente atraído a atenção de acadêmicos e formuladores de políticas públicas. A região ressurge, nesse contexto, não apenas como o resultado de processos político-econômicos mais amplos, mas, sobretudo, como *locus* de importantes ativos e base de organização econômica e social. Conforme afirma Storper (1997, p. 1), *“since new forms of production were emerging and since they seemed to involve both location and regional differences and specificities (institutional, technological), there might be something fundamental that linked capitalism to regionalism and regionalization”*.

Embora pareça haver concordância quanto ao fato de que as alterações no sistema tecnológico-institucional e as formas de organização mais flexíveis sugerem importantes ajustes na geografia industrial, associando-se a um reordenamento da base espacial de produção (STORPER; SCOTT, 1992, p. 7, MASSEY, 1978, p. 243) e a um simultâneo processo de valorização do papel desempenhado pela região, encontra-se um reduzido grau de convergência entre as conclusões resultantes das diversas análises empreendidas. As opiniões emitidas por pesquisadores que têm se dedicado ao estudo dos impactos espaciais do novo paradigma flexível, com efeito, são contraditórias e ainda pouco categóricas, apresentando, muitas vezes, um caráter mais especulativo que propriamente conclusivo.

De acordo com autores filiados ao chamado Grupo da Califórnia, enquanto a era fordista fincava as suas raízes no conjunto de regiões centrais e nas relações estabelecidas entre estas e as regiões periféricas, a emergência da produção flexível incita certos setores a afastarem-se das zonas tradicionais e estabelecerem-se em outras localidades, gerando uma série de novas áreas nucleares de produção (STORPER e SCOTT, 1992, p. 5, p. 7-8). Na maior parte dos segmentos industriais, uma combinação de aglomeração de atividades-chave e dispersão de outros elementos da cadeia de produção conforma uma divisão do trabalho ao mesmo tempo funcional e espacial, que torna a geografia econômica do mundo contemporâneo um *“mosaico global de regiões”*, ao invés de um sistema molda-

¹³ Independentemente da terminologia utilizada para categorizá-la, não há dúvidas de que a nova etapa se distingue pela disseminação de ferramentas de informática e tecnologias de base microeletrônica e pela adoção de processos e estruturas organizacionais menos rígidos. Na opinião de Sayer (1989, p. 669), divergências semânticas não eliminam o fato de que o modelo de desenvolvimento japonês, por exemplo, equacionou problemas de rigidez, quer seja chamado de neo-fordista, pós-fordista ou não-fordista.

do de acordo com o padrão dualista de centro e periferia (STORPER; SCOTT, 1992, p.11).

Assim, embora os principais expoentes dessa corrente de pensamento identifiquem, no novo paradigma flexível, uma tendência à aglomeração industrial, assinalam que os novos centros de aglomeração tendem a surgir em áreas não-tradicionais, criando “*janelas de oportunidade*” para regiões onde as condições sociais construídas sob o regime fordista não tenham se materializado ou possam ser substituídas mais rapidamente por modelos mais adequados à nova dinâmica econômica (STORPER; SCOTT, 1989, p. 27-28). A transição para a produção flexível despontaria, então, como uma alternativa de redução da concentração espacial da indústria, uma vez que os segmentos nos quais este paradigma prevalece são, de maneira habitual, relativamente independentes das economias de aglomeração encontradas nos centros fordistas tradicionais (STORPER, 1991, p. 115).¹⁴

Estas teorias são, decerto, criticadas por aqueles que duvidam que a dicotomia entre os sistemas de produção em massa e os sistemas de produção flexível é relevante (MAILAT, 1998). Contudo, mesmo autores que identificam diferenças estruturais entre esses dois modelos questionam concepções que consideram ser excessivamente otimistas acerca dos movimentos de descentralização da produção. Amin e Robins (1990, p. 21-23), tomando o cuidado de esclarecer que não pretendem contestar a distinção entre os chamados complexos de produção fordista e pós-fordista, afirmam que os princípios mais amplos da “*nova ortodoxia*”¹⁵ também poderiam ser aplicados ao momento prece-

dente, cuja lógica econômica e geográfica é, supostamente, uma antítese da que predomina na era pós-fordista. Nesse sentido, alegam que várias zonas de produção identificadas no período de dominação fordista poderiam ser enquadradas na es-corregadia teoria dos espaços industriais pós-fordistas, assim como quaisquer indícios de vida econômica local que contemple algum sinal de colaboração entre unidades especializadas têm sido interpretados como comprovação da existência de novos distritos industriais.

Segundo esses mesmos autores, economias regionais e locais devem ser entendidas num contexto global e histórico, o que delimitaria as possibilidades das transformações em foco e estabeleceria importantes parâmetros para as análises e conclusões derivadas.

Assim, não se pode deixar de lado evidências acerca do crescente grau de centralização e internacionalização do capital e o papel crucial desempenhado por unidades produtivas, comerciais e financeiras transnacionais, que determinam um movimento de integração das diversas economias ao espaço capitalista mundial¹⁶ (AMIN; ROBINS, 1990, p. 26-27). Também não se deve desconsiderar a trajetória histórica e o conjunto dos movimentos estruturantes, sob pena de tentar construir um “*futuro sem antecedentes*” (AMIN; ROBINS, 1990, p. 25). A recomendação que emerge desta análise é que se trabalhe com uma formulação menos idealizada e grandiosa, e que se aceite a existência de complexos produtivos distintos, não necessariamente moldados por um único processo de transformação estrutural: “*we would advocate a more cautious approach which does not collapse different realities into one or arrive at rash generalizations*” (AMIN; ROBINS, 1990, p. 23).

Este tipo de recomendação é inteiramente convergente com a alegação de que os paradigmas in-

Quaisquer indícios de vida econômica local que contemple algum sinal de colaboração entre unidades especializadas têm sido interpretados como comprovação da existência de novos distritos industriais

¹⁴ Nos segmentos dominados pelo modelo de organização fordista, dado que produtos e processos produtivos alcançam uma fase de relativa estandardização e estabilidade, e que economias dinâmicas de aprendizado são muitas vezes transferidas para as próprias máquinas, as atividades podem, usualmente, ser transpostas para novas localidades com reduzida perda de eficiência, bastando, para isso, que se disponha de uma escala mínima de operação (STORPER, 1991, p. 81).

¹⁵ Amin e Robins opõem-se ao que convencionaram chamar nova ortodoxia, referindo-se a um conjunto de trabalhos que exageram e mitificam o futuro flexível a partir de análises simplistas e deslocadas de um contexto histórico mais amplo (ibidem, p. 7-8).

¹⁶ As economias locais, portanto, não podem ser compreendidas integralmente, senão em seus vínculos com a economia global. “*As far as the geography of change is concerned, it is necessary to grasp the coexistence and combination of localizing and globalizing, centripetal and centrifugal forces*” (ibidem, p. 27).

dustriais formulados conformam modelos ideais e não descrições categóricas dos fatos, constituindo-se em visões aproximadas e agregativas das realidades que procuram descrever. Sendo assim, trazem um padrão de desenvolvimento desigual, que destaca, na prática, o que o conceito pode, sem querer, encobrir: a coexistência de modelos de desenvolvimento industrial heterogêneos, marcados por especificidades regionais e setoriais que não podem ser ignoradas. Essa constatação implica diretamente o estímulo à realização de estudos de caso relevantes, que levem em consideração questões de caráter mais estrutural e sistêmico, favorecendo teorias elucidativas e consistentes.

Os problemas e as políticas regionais, usualmente analisados apenas como questões de alocação geográfica de produtos e fatores, passariam, nesta ótica, a ser tratados de maneira articulada aos requisitos mais amplos dos padrões de produção, levando em consideração as mudanças no uso do espaço por um importante número de setores e a emergência de novas formas de divisão espacial do trabalho. De acordo com Massey (1978, p. 240-241), as novas tecnologias embutidas nos novos investimentos podem requerer localizações não-tradicionais, de modo que, para compreender a lógica de espacialização da produção, é preciso vincular as transformações regionais às mudanças que ocorrem nos próprios processos e padrões de organização da indústria. Assim, embora frequentemente a distribuição espacial seja tratada de maneira autônoma, ela é de fato resultante de formas específicas de produção.¹⁷ Markusen (1985, p. 287) também chama a atenção para este fato, observando que a dinâmica de evolução setorial e suas correspondentes tendências espaciais sugerem que o potencial de desenvolvimento de regiões particulares pode estar relacionado às perspectivas dos seus setores constitutivos.

No entanto, a economia regional não pode ser considerada um simples reflexo das forças tecnoló-

Os territórios são responsáveis por contribuições definitivas para o desenvolvimento tecnológico e organizacional da indústria

gicas e organizacionais incorporadas ao modelo de produção industrial dominante, tampouco tratada como o mero espaço das externalidades pecuniárias da firma. Storper sustenta que os territórios são responsáveis por contribuições definitivas para o desenvolvimento tecnológico e organizacional da indústria, ajudando a definir uma trajetória para técnicas e produtos ao longo do tempo. As regiões, portanto, ao tempo em que são afetadas pelos efeitos da evolução das tecnologias,

processos e estruturas de organização industriais, constituem-se em fatores primários dos próprios movimentos de transformação observados, desempenhando um papel relevante e ativo (STORPER, 1987, p. 39, p. 44, p. 61). Sayer (1989, p. 689) fortalece esse tipo

de argumentação, afirmando que um dos grandes perigos das teorias sobre o capital industrial é assumir que ele deriva tão somente da dinâmica puramente endógena da indústria, sem levar em conta as influências das condições locais.

A ênfase na função exercida pela configuração regional, contudo, deve contemplar o fato de que os territórios apresentam características muito particulares e heterogêneas, que definem pontos favoráveis, mas também limites e obstáculos aos movimentos de expansão industrial. Assim, é fundamental que se identifiquem as efetivas competências e fragilidades locais, de modo a evitar que a ausência de diagnósticos realistas resulte na formulação de estratégias de desenvolvimento inadequadas ou inexecutáveis. Nem todas as áreas apresentam-se igualmente preparadas para alcançar o sucesso no estabelecimento de novas formas de organização de empresas (MALECKI; TÖDLING, 1995, p.281) e na implantação de investimentos provenientes de quaisquer setores baseados na inovação e no conhecimento. Os requisitos, prazos e modalidades predominantes de investimentos apresentam variações setoriais importantes que, em muitos casos, restringem as escolhas locais das firmas e delimitam o alcance dos processos de desenvolvimento regionais. Como bem adverte Markusen (1985, p. 274), *"regional development policy cannot continue to be so simplistic that it focuses on attracting high*

¹⁷ "Regional problems are, rather the outcome of the changing relationship between the requirements of private production for profit and the spatial surface" (MASSEY, 1978, p. 241).

tech sectors (...) without close attention to the fit between the type of economy left in place by the demise of previously dominant sector and the varieties of innovative sector on the horizon”.

É importante que os trabalhos empíricos voltados para a investigação de questões vinculadas ao processo de espacialização da indústria, portanto, resistam ao apelo de conclusões mais atraentes e escapem à sedução de um ambiente, em certa medida, viciado pelos modismos e ingenuidades de algumas análises. É fundamental, também, que se eliminem vieses na seleção dos casos analisados, de modo a constituir uma amostra representativa de situações, capaz de sustentar teorias mais criteriosas e consistentes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Compreender os padrões de localização da indústria à luz das transformações tecnológicas, que se materializam no desenvolvimento da microeletrônica e da informática não é uma tarefa fácil frente ao emaranhado de teorias e conceitos que emergem de uma realidade complexa, multifacetada e em persistente e acelerado processo de transformação. O ponto de partida desta empreitada, sem dúvida, é a sistematização de análises que tratam das novas bases tecnológicas e organizacionais da indústria. Neste trabalho, procurou-se apresentar algumas concepções de fordismo e o debate sobre a transição desse modelo para um novo paradigma industrial, identificando divergências no que diz respeito, sobretudo, ao entendimento do alcance das mudanças observadas e às formas institucionais e organizacionais que dão sustentação ao modelo.

Independentemente das discordâncias apontadas, que envolvem questões teórico-conceituais e conclusões provenientes de pesquisas empíricas, percebe-se certo consenso quanto ao fato de que as mudanças caracterizam uma nova etapa no processo de organização industrial capitalista, marcada pelo avanço de estruturas e procedimentos

mais flexíveis, que apresentam maior capacidade de adaptação à realidade dos mercados. A conciliação das divergências, contudo, pressupõe que se interpretem os paradigmas industriais como visões idealizadas de modelos organizacionais e tecnológicos dominantes em certos períodos de tempo. Assim, de forma concreta, os paradigmas desenvolvem-se mais rapidamente em certas regiões e setores econômicos que em outros, estabelecendo

um padrão de difusão assimétrica, que repercute de forma direta na consolidação de modelos de desenvolvimento industrial espacialmente e setorialmente heterogêneos.

Esse aspecto reforça a necessidade de recorrer a trabalhos empíricos para entender, com maior precisão, o desenvolvimento de regiões, firmas e mercados, reunindo elementos para a formulação de uma teorização mais ampla, que procure elucidar grandes movimentos de espacialização industriais. Muitos dos trabalhos até

agora desenvolvidos, entretanto, têm incorporado uma visão parcial e acrítica, que induz a conclusões imprecisas e a recomendações simplistas e pouco criativas. Além de atribuir esse panorama a um provável viés na seleção dos casos analisados, percebe-se, também, certo atrevimento ou ingenuidade no desenvolvimento de algumas análises, que parecem se deixar levar pelo apelo de conclusões mais atraentes ou ser arrastadas em um mergulho que as envolvem numa atmosfera parcial e um tanto quanto viciada.

Assim, ao lado de estudos de casos que fornecem pistas importantes para a construção de uma teorização mais ampla e de esforços legítimos de compreensão dos movimentos gerais observados, levando em conta heterogeneidades e trajetórias de desenvolvimento particulares, análises por vezes fragmentadas e parciais sustentam a proposição de generalizações precipitadas, vagas e/ou ambíguas. Além disso, muitos dos trabalhos assumem um sentido puramente descritivo, perdendo significância analítica (AMIN; ROBINS, 1990, p. 20).

Os paradigmas desenvolvem-se mais rapidamente em certas regiões e setores econômicos que em outros, estabelecendo um padrão de difusão assimétrica, que repercute de forma direta na consolidação de modelos de desenvolvimento industrial espacialmente e setorialmente heterogêneos

A despeito das críticas dirigidas a investigações inconseqüentes e/ou ingênuas, não se discute a possibilidade de formulações teóricas que prescindam de estudos de casos cuidadosos, capazes de aportar novos elementos e ampliar o conhecimento sobre a nova espacialização da produção. A elaboração de pesquisas criteriosas, vinculando realidades locais e setoriais a um panorama histórico e globalizante, parece ser a única maneira de auxiliar autores como Leborgne e Lipietz (1987, p. 19) que, reconhecendo não dispor de elementos suficientes para definir um modelo de desenvolvimento hegemônico, admitem a dificuldade de identificar as espacialidades a ele associadas. Assim, paralelamente à elaboração de estudos espacialmente delimitados, é necessário que se aprofunde a compreensão dos determinantes e características dos padrões de localização industrial, a partir de pesquisas setoriais que permitam uma identificação dos requisitos indispensáveis a uma operação exitosa das firmas. Nesse sentido, as análises de corte territorial e setorial são igualmente pertinentes e bem-vindas, à medida que podem ajudar a esclarecer questões ainda obscuras sobre a nova espacialização da produção.

REFERÊNCIAS

- ALTVATER, Elmar. Fordist and Post-Fordist International Division of Labor and Monetary Regimes. In: STORPER, Michael; SCOTT, Allen J. (Ed.). *Pathways to Industrialization and Regional Development*. London: Routledge, 1992. p. 21-45.
- AMIN, A.; ROBINS, K. The Re-Emergence of Regional Economies? The Mythical geography of flexible accumulation. *Environment and Planning D: Society and Space*, v. 8, p. 7-34, 1990.
- BIANCHI, Patricio. Levels of Policy and the Nature of Post-Fordist Competition. In: STORPER, Michael; SCOTT, Allen J. (Ed.). *Pathways to Industrialization and Regional Development*. London: Routledge, 1992. p. 303-315.
- BOYER, Robert; DURANT, Jean-Pierre. *After Fordism*. London: Macmillan Press, 1997.
- CASTELLS, Manuel. *The Rise of the Network Society*. Oxford: Blackwell Publishers, 1996.
- CORIAT, Benjamin. The Revitalization of Mass Production in the Computer Age. In: STORPER, Michael; SCOTT, Allen J. (Ed.). *Pathways to Industrialization and Regional Development*. London: Routledge, 1992. p. 137-156.

FREEMAN, Chris. The Nature of Innovation and the Evolution of the Productive System. In: *Technology and Productivity: The Challenge for Economic Policy*. Paris: OECD, 1991. p. 303-314.

FREEMAN, Chris; PEREZ, Carlota. Long Waves and New Technology. *Nordisk Tidsskrift for Polistik Ekonomi*, n. 17, p. 5-14, 1984.

GANNE, Bernard. *Industrial Development and Local Industrial Systems in Postwar France: Political Economy of a Transformation*. In: STORPER, Michael e SCOTT, Allen J. (Ed.). *Pathways to Industrialization and Regional Development*. London: Routledge, 1992. p. 216-229.

GUERRA FERREIRA, Cândido. Processo de Trabalho e Relação Salarial: um marco teórico-analítico para o estudo das formas capitalistas de produção industrial. Belo Horizonte: Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional, 1987.

HIRST, Paul; ZEITLIN, Jonathan. *Flexible Specialization Versus Post-Fordism: Theory, Evidence, and Policy Implications*. In: STORPER, Michael; SCOTT, Allen J. (Ed.). *Pathways to Industrialization and Regional Development*. London: Routledge, p. 70-115, 1992.

JESSOP, Bob. *Fordism and Post-Fordism: A Critical Reformulation*. In: STORPER, Michael e SCOTT, Allen J. (Ed.). *Pathways to Industrialization and Regional Development*. London: Routledge, 1992. p. 46-69.

LEBORGNE, Danielle ; LIPIETZ, Alain. New Technologies, New Modes of Regulation: Some Spatial Implications. In: TECHNOLOGY, RESTRUCTURING AND URBAN/REGIONAL DEVELOPMENT, 1987. Conferência Internacional.

LEBORGNE, Danielle e LIPIETZ, Alain. *Conceptual Fallacies and Open Questions on Post-Fordism* In: STORPER, Michael; SCOTT, Allen J. (Ed.). *Pathways to Industrialization and Regional Development*. London: Routledge, 1992. p. 332-348.

MAILLAT Denis. *From the industrial district to the innovative milieu*: Contribution to an analysis of territorialized productive organizations. *Recherches économiques de Louvain*, v. 64, n. 1, 1998. p. 111-129.

MALECKI, E. J. e TODLING, F. *The New Flexible Economy: Shaping Regional and Local Institutions for Global Competition*. In: BERTUGLIA, Cristoforo S.; FISCHER, Manfred M.; PRETO, Giorgio (Ed.). *Technological Change, Economic Development and Space*. Springer – Verlag Berlim – Heidelberg, 1995. p. 276-294.

MARKUSEN, Ann R. *Profits Cycles, Oligopoly, and Regional Development*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, 1985.

MASSEY, Doreen. In What Sense a Regional Problem? *Regional Studies*, v. 13, p. 233-243, 1978.

PALLOIX, Christian. O processo de trabalho: do Fordismo ao Neofordismo. In: Erber, Fábio S. (Org.). *Processo de trabalho e estratégias de classe*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982. p. 69-97.

- PIORE, Michael J. Technological Trajectories and the Classical Revival in Economics. In: STORPER, Michael; SCOTT, Allen J. (Ed.). *Pathways to Industrialization and Regional Development*. London: Routledge, 1992. p. 157-170.
- PIORE, Michael e SABEL, Charles. *The Second Industrial Divide: Possibilities for Prosperity*. New York: Basic Books, 1984.
- SABEL, Charles. Changing Models of Economic Efficiency. In: FOXLEY, Alejandro; MCPHERSON, Michael; O'DONNELL, Guillermo (Ed.). *Development, Democracy and the Art of Trespassing: Essays in Honor of Albert O. Hirschman*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1986. p. 27-55.
- SABEL, Charles; ZEITLIN, Jonathan. Historical Alternatives to Mass Production: Politics, Markets and Technology in Nineteenth-Century Industrialization. *Past and Present*, n. 108, p.133-176, 1985.
- SAGLIO, Jean. Localized Industrial Systems in France. In: STORPER, Michael; SCOTT, Allen J. (Ed.). *Pathways to Industrialization and Regional Development*. London: Routledge, 1992. p. 230-252.
- SAYER, Andrew. *Postfordism in Question*. International Journal of Urban and Regional Research, v. 13, n 4, p. 666-695, 1989.
- SCOTT, Allen J. The collective order of flexible production agglomeration: Lessons for local economic development policy and strategic choice. *Economic Geography*, n. 68, p. 219-33, 1992.
- STORPER, Michael. *Industrialization, Economic Development and The Regional Question in the Third World: from import substitution to flexible production*. London: Pion Limited, 1991. (Studies in Society and Space, 5).
- STORPER, Michael. *The Regional World: Territorial Development in a Global Economy*. New York: The Guilford Press, 1997.
- STORPER, Michael; CHRISTOPHERSON, Susan. Flexible Specialization and Regional Industrial Agglomerations: the case of the U.S. motion picture industry. *Annals of the Association of American Geographers*, v. 77, n. 1, p. 104-117, March, 1987.
- STORPER, Michael; SCOTT, Allen J. The Geographical Foundations and Social Regulation of Flexible Production Complexes. In: WOLCH, Jennifer; DEAN, Michael (Ed.). *The Power of Geography: How Territory Shapes Social Life*. Winchester (MA): Unwin Hyman Inc, 1989. p. 21-40.
- STORPER, Michael; SCOTT, Allen J. (Ed.). *Pathways to Industrialization and Regional Development*. London: Routledge, 1992
- STORPER, Michael; WALKER, Richard. *The Capitalist Imperative: Territory, Technology and Industrial Growth*. New York: Basil Blackwell, 1989.
- TIGRE, Paulo. Inovação e teorias da firma em três paradigmas. *Revista de Economia Contemporânea*, n. 3, p. 67-111, jan./jun. 1998.

Uma opção à globalização. Localismo: alternativa ou passividade?

Maria Isabel Busato*
Eduardo Costa Pinto**

Resumo

Este artigo buscou discutir, sob a ótica regulacionista, a *nova geografia econômica*, vinculando-a às transformações contemporâneas, associadas à fragmentação/flexibilização da produção, a qual alçou o sistema econômico a uma nova divisão internacional do trabalho, caracterizada pela descentralização produtiva da grande firma. Contrapondo-se, assim, as elaborações econômicas e políticas que dão conta de um quadro novo e potencialmente positivo da nova geografia econômica associada ao desenvolvimento endógeno. Por fim, analisou-se a consecução de políticas liberais do não planejamento sobre os espaços regionais brasileiros, que resultaram na guerra fiscal.

Palavras-chave: nova geografia econômica, fragmentação, divisão internacional do trabalho, desenvolvimento regional, guerra fiscal.

Abstract

This paper sought to argue, under the optic French Regulation, the new economic geography, entailing the contemporary transformations associated to the fragmentation/flexibility of the production, which raised the economic system to a new international division of work characterized by the productive decentralization of the great firm. Opposing if thus the economic and political elaborations that give tells of a picture new and potentially positive of the new economic geography associate to the endogenous development. Finally, it analyzed if the achievement of liberal politics of the not planning on the Brazilian regional spaces who resulted in fiscal war.

Key words: new economic geography, fragmentation, international division of work, regional development, "fiscal war".

INTRODUÇÃO

A finalidade deste artigo é discutir a *nova geografia econômica*, atrelando-a às transformações contemporâneas decorrentes do movimento de fragmentação/flexibilização da produção. Essa discussão será desenvolvida à luz de alguns conceitos fundamentais, hoje exaustivamente discutidos, entre os quais a crise econômica iniciada nos anos de 1970, a consolidação do modo de acumulação flexível, a discussão sobre a emergência do desenvolvimento "endógeno" e as transformações das po-

líticas públicas regionais adotadas pelos Estados nacionais periféricos frente ao processo de globalização. Procura-se, assim, explorar uma linha de caracterização do cenário capitalista contemporâneo.

A partir dos conceitos acima, este artigo enseja mostrar que o movimento de flexibilização/fragmentação vincula-se à *nova divisão internacional do trabalho*, associada, muito mais, à descentralização da produção da grande firma, do que aos movimentos autônomos das PME's (Pequenas e Médias Empresas), estruturadas em novos distritos industriais. Em segundo lugar, buscar-se-á discutir os impactos da globalização sobre os espaços regionais brasileiros, uma vez que as políticas industriais ativas, de caráter discricionário, vão cedendo espaço às políticas voltadas para ganhos sistêmicos e para a redução

* Mestranda em Economia da Universidade Federal da Bahia – FCE/UFBA.

** Professor da Escola de Administração da UFBA e Mestrando em Economia – FCE/UFBA. eduardopinto@yahoo.com.br

do “risco Brasil”. Isso demonstra a consecução de políticas liberais do não planejamento, o que configurou, ao longo dos anos 90, numa falta de coordenação, entre a União e seus entes federados, substanciada pela guerra fiscal.

Esta iniciativa intenta contrapor as elaborações econômicas e políticas que têm surgido nos anos recentes, dando conta de um quadro novo e potencialmente positivo da nova geografia econômica associada ao desenvolvimento endógeno. A esse propósito, destaca-se aqui os conceitos da “nova divisão internacional do trabalho”, colocado em uma perspectiva regulacionista, e o emprego da noção de “pacto federativo e guerra fiscal”, implícita à recente reformulação do Estado brasileiro.

Para esse propósito, além desta introdução, discute-se, na segunda seção deste artigo, algumas interpretações da crise econômica na qual o sistema capitalista mergulhou, a partir dos anos de 1970. Apresentando ainda algumas visões (regulacionista, neo-schumpeteriana e da acumulação flexível) de saídas da crise. Na terceira seção, a partir da interpretação da natureza das transformações recentes, procurar-se-á analisar a fragmentação da produção a partir dos movimentos das grandes empresas e do questionamento do surgimento de distritos industriais de PME’s autônomos. Na quarta seção, serão apresentados os limites das teorias de endogeneização para o engendramento do desenvolvimento local. Na quinta seção apresentar-se-ão os impactos das mudanças econômicas recentes sobre a nova dinâmica regional brasileira e suas respectivas políticas públicas regionais. E, por último, procurar-se-á alinhar algumas idéias a título de conclusão.

VISÕES E ALTERNATIVAS À CRISE: uma análise a partir das concepções dos neo-schumpeterianos, da acumulação flexível e dos regulacionistas

A partir dos anos de 1970, após 30 anos de vigoroso crescimento econômico mundial, verificou-se uma reversão da tendência expansiva, consolidando uma crise econômica. O esgotamento do regime de acumulação fordista, sob a égide da queda de lucratividade, e a assunção da acumulação fle-

xível, como alternativa à crise, provocaram amplas discussões sobre os rumos do sistema capitalista. Desse modo, tanto a crise, na qual o sistema capitalista mergulhou, quanto as alternativas de saída da mesma vêm sendo interpretadas sob várias perspectivas, dentre as quais destacar-se-ão aqui, sucintamente, a teoria dos ciclos econômicos schumpeterianos, a visão de crise de demanda dos teóricos dos distritos e a interpretação da escola da regulação francesa, a partir de Anglietta, Boyer e Lipietz.

Dentre as diversas concepções de ciclos, destacaremos aqui a concepção schumpeteriana, que interpreta o ciclo a partir da inovação e da difusão (SCHUMPETER, 1984), a qual apresenta a seguinte dinâmica: em um determinado momento “inicial” todos os empresários estariam obtendo “lucro normal” (reprodução simples), essa situação só seria modificada se um deles, através do seu “instinto inovador”, implementasse determinada inovação. Dessa modo, ele conseguiria obter lucros acima do normal; tal atitude seria imitada pelos demais empresários, desencadeando uma onda de difusão via imitação (fase de ascendência do ciclo) e, por conseguinte, ocorreria a expansão do investimento, incentivada por rendas temporárias de monopólio obtidas pelo empresário inovador. Quando a difusão da inovação chegasse a seu máximo, o lucro do setor tende a retornar a zero. Isso ocorria devido à sobre-capacidade engendrada pelo grande número de imitadores, caracterizando a fase de declínio do ciclo econômico. Essa análise de Schumpeter é uma reinterpretação das observações feitas por um economista russo, chamado N. D. Kondratieff, que, a partir da análise dos movimentos de preços de atacados em vários países industrializados, detectou uma cronologia das flutuações longas. Essa cronologia tem levado economistas a interpretar de forma funcionalista (fases de expansão e descendência) o sistema capitalista.

Para os neo-schumpeterianos, a saída da crise dar-se-ia a partir da configuração de um novo paradigma tecnológico, tendo em vista que o paradigma da microeletrônica não conseguiu reverter a queda da lucratividade do sistema econômico, que proporcionaria uma nova fase de expansão do investimento e do produto. Para eles, a via “revolucioná-

ria” de superação da crise seria a biotecnologia, ou a bioeletrônica,¹ já que, através da engenharia genética, poder-se-ia ocorrer uma ruptura do fluxo circular, tanto em termos das técnicas utilizadas como em termos de aplicações, viabilizando a criação de novos organismos a serviço da produção de riquezas (PEREZ, 1986). Assim sendo, a biotecnologia, enquanto inovação estrutural, levaria a uma fase de obtenção de lucros acima do normal pelas empresas inovadoras e atrairia empresas imitadoras, resultando na elevação do nível de riqueza.

A segunda interpretação da crise, desenvolvida neste artigo, diz respeito à crise de demanda sob uma ótica dos “teóricos dos distritos”. Piore e Sabel, principais representantes dessa escola, interpretam a crise do sistema fordista a partir da crise de demanda que se acentuou por dois aspectos centrais: choques exógenos e os limites da demanda por produtos padronizados. Os choques exógenos (acidentes ou erros), associados às crises do petróleo de 1973 e 1979 e às políticas econômicas errôneas que destruíram o modo de regulação da inflação e desestimularam o investimento, ocasionaram a queda da produtividade e do emprego. O segundo aspecto refere-se ao próprio esgotamento da demanda, que se dá, por um lado, pela falência da possibilidade de manutenção de uma demanda por produtos com pouca opção de escolha e, portanto, altamente massificados ou padronizados, e, por outro lado, pelo aumento da concorrência no mercado internacional, provocado pela entrada de novos países industrializados. Dessa forma, tanto os choques exógenos como os próprios limites da demanda contribuíram para a sua redução. Emerge daí a demanda por produtos artesanais, mais elaborados e exclusivos, como opção aos produtos padronizados ofertados até então (PIORE; SABEL, 1984).

À medida que se aprofunda a crise do modo de acumulação fordista, delineia-se um novo regime de acumulação, com novas formas organizacionais e produtivas, vinculadas à introdução de técnicas de produção flexível; à diferenciação de produtos;

à descentralização interna da grande empresa; à configuração de sistemas autônomos de PME's; e às mudanças nos padrões de territorialidade ligados a alocação de recursos.

Segundo os teóricos dos distritos, estar-se-ia adentrando ao novo paradigma capitalista da acumulação flexível, assentado em PME's estruturadas em redes. Essa configuração sistêmica tenderia a alavancar o desenvolvimento local, regional, nacional e internacional, já que a rede especializada e integrada seria intrinsecamente mais flexível do que a grande empresa verticalmente integrada, possibilitando o atendimento de uma crescente demanda por produtos artesanais.

Ainda nessa corrente, Corò (2001) observa que os sistemas de pequenas e médias empresas, localmente circunscritas, especializadas em produtos ou processos industriais singulares, não constituem apenas um fenômeno de natureza conjuntural, ou uma anomalia da organização produtiva predominante. Ao contrário, é cada vez mais forte a idéia de que tais sistemas produtivos localizados, especialmente os distritos industriais marshallianos (DIM's), poderiam representar uma saída para o impasse da produção em massa. Portanto, os DIM's seriam uma das formas mais adequadas da organização da produção pós-fordista. Garofoli (1994) também destaca o papel do sistema baseado em PME's, considerando-o como o modelo de desenvolvimento endógeno alternativo à crise. Assim, os modelos de acumulação flexível, baseados em PME's, como o caso da terceira Itália, são, para tais autores, muito mais que casos particulares, mas uma tendência à superação da rigidez fordista.

Essa nova era estaria se materializando com o desenvolvimento da acumulação flexível e, por conseguinte, dos distritos industriais assentados na articulação das instituições e indivíduos através da cultura local do trabalho e dos processos comunitários de adaptação, consolidando uma atmosfera marshalliana. Assim, a especialização flexível e as localidades adquirem significados no contexto sócio-histórico mais amplo. O caso paradigmático, para esses teóricos, é o desenvolvimento da terceira Itália assentada nos DIM's, que produzem alimentos, ferramentas e equipamentos. Esses distritos se desenvolveram através de sua capacidade

¹ A bioeletrônica é objeto de crescente interesse no desenvolvimento de novas tecnologias, via fabricação de “biochips”, através da utilização de células com capacidade de memória cem mil vezes maior que os chips atuais e maior velocidade de operação.

de relacionar-se e atuar em redes integradas, aproveitando as vantagens das economias de escala e escopo, da divisão do trabalho e da criatividade empresarial, em virtude, principalmente, da estrutura social local, com um número relevante de padrões, de mão-de-obra qualificada, da proximidade da residência dos trabalhadores ao local de trabalho e das PME's especializadas. Para tanto, fez-se necessário criar, no âmbito interno às empresas, uma nova articulação visando a aproximar as relações entre os seus trabalhadores, clientes e outras empresas, almejando estimular a capacidade inovativa e, no âmbito externo às empresas, uma relação mais ampla com a comunidade em que se insere o distrito.

Em suma, para os teóricos dos distritos, o desenvolvimento endógeno, ou parafraseando Amaral (2001, p. 6), o "...desenvolvimento de baixo para cima...", é a saída mais viável e representa o novo modo de acumulação, através de sistemas locais capazes de agregar valor à produção através da produção artesanal, da sinergia e das externalidades geradas pela aglomeração, resultando numa contínua ampliação do emprego, do produto e da renda local. Nas seções seguintes serão apresentados os limites dessa visão centrada no desenvolvimento endógeno.

A terceira interpretação da crise, feita pela escola da regulação francesa, é a que nos parece a mais consistente.² Esta escola afirma que a crise ocorre em virtude do descompasso temporal entre as estruturas econômicas e os seus elementos de regulação³. O regime de acumulação fordista, assentado nos acordos salariais coletivos, que viabili-

zaram a demanda efetiva para produtos padronizados, e nos sistemas de proteção social, que tinha como objetivo manter os trabalhadores desempregados com status de consumidores, funcionou bem até meados dos anos 60. No entanto, a partir dos anos de 1970, delinea-se a crise desse modelo fordista, na medida em que se observou uma deformação progressiva da estrutura macroeconômica associada à diminuição dos lucros de produtividade,

ao maior peso na composição orgânica e à internacionalização crescente (LIPIETZ, 1989).

Segundo Anglietta (1991), as condições gerais para a crise do fordismo são inteligíveis, de acordo com as leis de regulação do capitalismo, na medida em que satisfazem o princípio da invariabilidade, que é o denominador comum na relação salarial. Esta crise, cujo começo pode situar-se no início dos anos 60, é inerente ao

sistema capitalista, por que tem suas raízes na contestação dos fundamentos do fordismo. A crise pode ser verificada através dos seguintes pontos: 1) A evolução da organização do trabalho, em sua aplicação cada vez mais mecânica, tendeu a esgotar as potencialidades produtivas e a renovar a luta de classes na produção; 2) O aumento da dependência dos meios coletivos de consumo, em virtude da estabilidade do consumo de massa e da estratificação do proletariado; 3) O aumento do custo dos meios coletivos, em função de uma maior demanda social; e 4) A estrutura do capitalismo monopolista do Estado impediu a ruptura da coesão do regime de acumulação intensiva provocando uma grave perturbação dos princípios de articulação na política econômica e, por conseguinte, provocou uma debilidade monetária manifestada através da inflação. Cabe ressaltar que as crises fazem parte das leis de regulação, pois os momentos de transformação dos modos de produção e circulação são necessários para manter as leis de acumulação capitalista.

A crise estrutural que emergiu a partir dos anos de 1970 e materializa-se até os dias atuais (crise econômica asiática, latino-americana e estouro das

² A crise é interpretada, segundo a Escola da Regulação Francesa, como um fenômeno orgânico, ou seja: o sistema capitalista, por seu caráter contraditório, tem a crise como elemento inerente ao seu funcionamento. A contradição está no âmago da relação salarial, uma vez que, se a taxa de exploração é forte demais, existe a ameaça de uma crise de superprodução; se fraca demais, existe a possibilidade de ameaça de subinvestimento (LIPIETZ, 1989).

³ O modo de regulação inclui, entre outras coisas, as formas de determinação dos salários diretos e indiretos, de concorrência e de coordenação interempresas e da gestão da moeda.

bolhas japonesas e americanas), implicou a queda de lucratividade dos setores produtivos e evidenciou o conflito de interesses entre capitalistas e trabalhadores que, no momento de crescimento continuado, estava camuflado via manutenção do chamado *compromisso fordista*, qual seja: repasse de parte dos ganhos oriundos do aumento da produtividade aos salários, o que garantia o consumo de massa. Na medida em que se aprofunda a crise associada à queda de lucros, esgota-se a capacidade de negociação e, assim, a possibilidade de manutenção da demanda efetiva via aumento de salários reais. Nesse cenário de queda da lucratividade dos setores produtivos, engendrase uma nova arquitetura econômica, qual seja, um regime de acumulação predominantemente financeiro, sob a hegemonia do capital financeiro.

Esse novo regime de acumulação, consolidado principalmente a partir dos anos 90, proporcionou profundas transformações no mercado financeiro internacional e nas estruturas financeiras dos países centrais e periféricos. A integração mundial, vinculada à globalização produtiva e financeira, foi construída através do processo de liberalização e/ou desregulamentação financeira doméstica, da securitização das dívidas dos estados nacionais, da proliferação de novos instrumentos financeiros e das institucionalizações das poupanças financeiras. Nesse ciclo econômico, dominado pela dinâmica financeira, a emergência de situações de fragilidade está associada a *booms* especulativos nos mercados de ativos financeiros, alimentados pela expansão do crédito bancário, num ritmo superior ao da produção.

As crises maiores se sucedem; contudo, jamais se repetem quanto ao seu formato, já que o capitalismo evolui em espiral, nunca passando pela mesma configuração. As crises e conflitos, nesta dinâmica capitalista inovativa contemporânea, marcada por uma notável irreversibilidade, são os momentos oportunos para reajustamentos das formas institucionais. Assim, cada crise estrutural tende a ser original no exato entrelaçamento das causas e mecanismos de transmissão (BOYER, 1999).

As crises e conflitos, nesta dinâmica capitalista inovativa contemporânea, marcada por uma notável irreversibilidade, são os momentos oportunos para reajustamentos das formas institucionais

Ainda nesse arcabouço, Anglietta defende que a saída da crise perpassa por uma nova forma de institucionalidade, um neofordismo, criada a partir de uma nova “relação salarial” coerente com as transformações das estruturas econômicas contemporâneas. Essa coerência só é possível se essa nova forma de regulação propiciar uma articulação entre os custos sociais da força de trabalho, que é a base da acumulação intensiva, e uma reestrutur-

ração do consumo assentado em meios coletivos: *um novo modo de organização e regulação do trabalho*. Nessa mesma perspectiva, Boyer advoga que a crise poderia ser sanada a partir da organização das finanças internacionais e de compromissos nacionais voltados para o crescimento assentado na demanda doméstica. Para tanto,

faz-se necessário construir uma nova agenda política, completamente renovada, num duplo sentido:

i) domesticar novamente as finanças e o mercado que devem tornar-se meios para garantir o bem-estar das sociedades; e ii) estabelecer novos compromissos institucionalizados para engendrar o crescimento vinculado à exportação e ao mercado interno.

AS DIMENSÕES MACROESTRUTURAIS DO PROCESSO DE REESTRUTURAÇÃO DA PRODUÇÃO: fragmentação e centralização do controle

O processo de globalização, tanto produtivo quanto financeiro, já visível na década de 1980, em nível internacional, consubstanciou-se a partir de dois determinantes: (i) econômicos, derivados da disseminação das novas tecnologias de base microeletrônica e das inovações financeiras; e (ii) políticos, a partir do reordenamento das relações de poder no plano internacional, com o fim da Guerra Fria.

A acumulação globalizada tem gerado dificuldades de interpretação das transformações recentes do sistema econômico. Uma dessas visões míopes é a localista, que detalharemos na seção seguinte, uma vez que negligencia as dimensões macroestruturais, a saber: o aprofundamento da divisão do

trabalho; o poder político; e o papel do Estado-nação periférico diante do processo de globalização.

A acumulação flexível, que surge como uma “nova configuração” do sistema capitalista, na verdade, está associada à *nova divisão internacional do trabalho*, que engloba: i) a fragmentação da produção atrelada à redistribuição espacial da indústria; ii) a flexibilização das formas organizacionais das firmas, associadas a unidades menores, subcontratadas em redes hierarquizadas, o que mantém, mais forte do que nunca, a grande firma. Argumenta-se aqui que a velha forma fordista não morreu: “A grande empresa e sua rede hierarquizada de estabelecimentos, sucursais e subtratamentos, estão repartidas no espaço pela mão bem visível da planificação administrativa” (Amim e Robins, apud BENKO, 1996, p. 63). Essa nova configuração vincula-se ao avanço da globalização, com maior mobilidade de bens, serviços e capitais, facilitando a realocação de empresas em determinados espaços, em função de benefícios e custos.

Na verdade, esta configuração é uma versão atualizada da velha divisão internacional do trabalho proposta por Ricardo, só que, agora, com nova roupagem. Uma vez que caberia aos países tecnologicamente atrasados, e com mão-de-obra pouco qualificada e barata, a produção de produtos pouco elaborados e com baixo valor agregado. Assim, esta nova configuração internacional engloba mudanças intersetoriais da acumulação, deslocamento das unidades para zonas com baixos salários e tendência a privilegiar unidades de produção menores, que apresentam processo de trabalho mais flexível. Essa nova configuração internacional representa, também, transformações no âmbito das relações entre Estados hegemônicos e periféricos. Os países latino-americanos estão sendo integrados ao processo global de forma subordinada, configurando a ampliação da hegemonia dos países do norte, tanto no processo de produção de tecnologia (concepção do processo de acumulação) quanto na fragmentação da produção (relocação espacial das plantas industriais para diversos países periféricos).

Essa nova configuração vincula-se ao avanço da globalização, com maior mobilidade de bens, serviços e capitais, facilitando a realocação de empresas em determinados espaços, em função de benefícios e custos

Pela concepção ricardiana, os ganhos de produtividade dos países avançados, obtidos pelas inovações tecnológicas, seriam repassados aos países ou regiões atrasados via redução dos preços. Isso parece não se verificar. Ao contrário, a diferença tecnológica entre os países tem se tornado cada vez maior, uma vez que a deterioração dos termos de troca amplia a defasagem entre regiões atrasadas e desenvolvidas. Assim, a exportação de bens com

baixa elasticidade renda (commodities) e a importação de bens com alta elasticidade renda (produtos com alta tecnologia) provocam, em algum momento, um gargalo estrutural na capacidade de importação dos países periféricos (BIELSCHOWSKY, 1988).

O processo de fragmentação da produção, além do caráter macro-estrutural, está associado, muito mais, à externalização das fases do processo de fabrico e à descentralização da produção da grande firma, que busca ganhar competitividade diante da maior concorrência nacional e internacional, do que a conformação, por parte das PME's (pequenas e médias empresas), de sistemas autônomos de desenvolvimento endógeno, vinculados, principalmente, aos distritos industriais marshallianos.

Para Martinelli e Schoenberger (1994), a organização flexível da produção constitui-se em um dos componentes essenciais do novo regime de acumulação, na qual suas estruturas sociais e espaciais são variadas, e não coincidem exclusivamente com as dos distritos industriais marshallianos regulados pela concorrência de pequena escala, de forma que é perfeitamente possível que as grandes empresas, verticalmente integradas, reorganizem seu sistema produtivo de acordo com os princípios da flexibilidade.

A concentração do capital é uma característica histórica e necessária para o desenvolvimento do capitalismo. Hodiernamente este fenômeno está se acelerando, uma vez que vem existindo uma corrida às fusões e às aquisições. Vale ressaltar que as diferentes estratégias de reestruturação (aquisições, joint-ventures etc.) podem ser engendradas conco-

mitantemente, já que provocam uma concentração do capital e, conseqüentemente, do controle, mas não implica necessariamente uma concentração das operações. Assim, a produção

pode permanecer fisicamente atomizada, em função de exigências ligadas aos mercados de trabalho e de produtos. Em muitos casos, as empresas que foram objeto de uma aquisição mantêm-se perfeitamente autônomas na sua organização e na sua gestão, passando a fazer parte de uma estratégia mais ampla. Nos casos de concentração intrasetorial, em particular, fábricas e empresas geograficamente dispersas podem muito bem continuar a assegurar a sua produção tradicional, destinada aos seus mercados tradicionais, se beneficiando ao mesmo tempo das facilidades que as grandes companhias podem pôr à disposição, nos domínios financeiros, comercial e da distribuição (MARTINELLI; SCHOENBERGER, 1994, p.113).

A reestruturação produtiva atual abre a possibilidade das grandes empresas reproduzirem níveis de flexibilidade próximos aos distritos industriais marshallianos. Contudo, os ingentes recursos financeiros das grandes empresas continuam a distinguí-las das PME's. Desse modo, torna-se possível a compatibilidade entre a fragmentação da produção, por um lado, e a integração organizacional e financeira, por outro.

A nova divisão internacional do trabalho, associada à nova gestão da produção toyotista japonesa,⁴ e disseminada em diferentes graus para todo globo, vem propiciando novos arranjos produtivos, atrelados principalmente à grande firma. Os arranjos vinculados às PME's têm pouca representatividade em escala global. Esses novos arranjos industriais, segundo Markusen (1995), podem ser especificados em:

1. **Marshalliano** – uma nova vertente dos distritos industriais marshallianos, assentada no caso italiano. Um modelo de desenvolvimento endógeno, configurado a partir de sistemas de pe-

quenas empresas territorialmente circunscritas (áreas-sistemas ou distritos industriais). Trata-se, portanto, de verdadeiras “intensificações localizadas” de economias externas, que determinam densas aglomerações de empresas que fabricam o mesmo produto ou gravitam em torno de uma produção típica.

2. **Centro-radial (Hub and Spoke)** – a estrutura regional se articula em torno de uma ou várias grandes corporações, pertencentes a uma ou a algumas poucas indústrias. Desta forma, uma firma-chave congrega em torno de si fornecedores e outras atividades correlatas. Esse tipo de configuração pode exibir tanto uma teia mais firme de ligações de pequenas firmas altamente dependentes da firma-chave, quanto um caráter mais nuclear.

3. **Plataforma Industrial Satélite** – primordialmente configurada por sucursais de corporações multinacionais baseadas no exterior, pode apresentar um caráter *high-tech*, ou meramente basear-se em filiais atraídas por baixos salários, baixos impostos e incentivos governamentais.

4. **Suportado pelo Estado (state-centered)** – uma categoria mais eclética, na qual os recursos do Estado, instalações militares, instituições de pesquisas ou alguma empresa estatal, funcionarão como âncora do desenvolvimento econômico regional. Nesse caso, a estrutura dos negócios locais é dominada pela presença dessas instituições públicas.

A partir dessa tipologia, pode-se observar que as PME's se circunscrevem apenas a uma dessas formas de arranjos produtivos, já que os outros três tipos de configurações estão assentados na grande firma ou no Estado. Ademais, as configurações industriais mais representativas economicamente para os espaços locais, nacionais e internacionais, estão vinculadas aos modelos de centro-radial, da plataforma industrial satélite e da suportada pelo Estado. Os modelos marshallianos conformam casos específicos em escala nacional e mundial.

A economia dos fluxos globais, mediatizada pela rapidez das telecomunicações, não pode se des-

⁴ Este modelo de gestão da produção materializa-se a partir do modelo toyotista, consubstanciado na: i) otimização global dos fatores produtivos, que passam a trabalhar com mais elevada sinergia; ii) integração da pesquisa e desenvolvimento com a organização da produção, das vendas e do marketing; iii) definição de prioridades produtivas num atendimento contínuo à demanda; iv) produção de produtos com alta qualidade a custos decrescentes, buscando a descoberta de nichos de mercado.

vincular dos territórios ou dos lugares onde ocorre o circuito do capital. Não se pode negar a distância criada entre o processo globalizado, a vida das empresas e as sociedades locais. No entanto, verifica-se que os fluxos dependem dos “lugares”, vez que o território participa da reprodução econômica como matriz da organização e das interações sociais e não somente como estoque de recursos. Com a internacionalização da produção, assentada principalmente nos oligopólios, a competitividade torna-se seletiva, provocando uma concentração de riqueza e poder nas grandes metrópoles e no âmbito de arquipélagos-redes regionais, criando novos patamares da desigualdade entre regiões, países e segmentos sociais, já que os investimentos internacionais convergem, sobretudo, para os países mais ricos e, neles, para os grandes pólos urbanos.

Existe uma necessidade, universalmente reconhecida, de se passar das organizações piramidais taylorista/fordista para organizações em rede, baseadas numa distribuição mais equitativa da inteligência do sistema, constituindo, assim, numa oportunidade muito relevante para se obter um melhor equilíbrio espacial, uma distribuição mais equitativa dos recursos e um território menos bipolarizado, à imagem de suas empresas. No entanto, existem fatores poderosos, estratégias das grandes firmas, que tendem a um reforço da metropolização. As lógicas hodiernas reforçam provavelmente a destruturação dos atuais *territórios zonas*, em proveito da emergência de um *território-rede* muito mais complexo⁵ (VELTZ, 1994).

⁵ Segundo Veltz (1994), a passagem de um território-zona a um território-rede dificulta as relações cidade-região e indústria-administração. Essa passagem pode ser realizada a partir do lugar ocupado por uma cidade, nas redes de trocas e produção que ligam a outras cidades do mesmo nível ou de nível superior, e tornam-se mais importantes que as relações baseadas na vizinhança e no encadeamento hierarquizado das áreas envolventes. Desta forma, o ordenamento do território tem como elementos fulcrais três questões relevantes: em primeiro lugar, como gerir o divórcio entre as cidades e as regiões; em segundo lugar, como gerir o crescimento defasado entre a organização das empresas nacionais e internacionais e uma organização administrativa e política que fornece, cada vez menos, os bons interlocutores nos bons lugares; e, finalmente, como tornar este novo espaço-rede – gerador de múltiplos intercâmbios, mas também de inquietações e de perturbações de identidades – legível e compatível com o espaço vivido das pessoas.

OS LIMITES DAS TEORIAS DA ENDOGENEIZAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO LOCAL

Vários analistas vêm alardeando que se estaria adentrando numa transição paradigmática para o desenvolvimento local. Um novo paradigma, que começaria a materializar-se a partir de alguns elementos-chave, quais sejam: a interação e a interatividade; a ação coletiva; a escala geográfica reduzida; a escala virtual ampla; o conhecimento; e as inovações. Dessa forma, os elementos subjacentes a este processo geral seriam a generalização da confiança e da criação do capital social (BOISER, 2000).

Estudos recentes têm ressaltado o papel das aglomerações, enquanto complexos produtivos territorializados, capazes de germinar densidade social cooperativa específica. Ademais, o processo de aprendizagem e de aquisições diferenciais vantajosas em acúmulos coletivos – possibilitados pela proximidade física, pelo exercício de criatividade e pela geração e apropriação de sinergias coletivas – representam os principais elementos do desenvolvimento endógeno. Segundo esta posição dominante no debate regional, o espaço local e regional tudo pode, já que o âmbito urbano-regional é, hoje, o ‘marco natural’ da atividade econômica; a empresa, cada vez mais dependente de seus entornos e das sinergias deste; e, o Estado-nação, desbordado pelos processos de globalização e menos capaz de articular-se com a diversidade dos atores econômico-sociais privados.

A maioria desta produção intelectual exagera na capacidade endógena das regiões construírem uma dinâmica virtuosa de desenvolvimento sócio-econômico a partir dos elementos exitosos de outras regiões, subestimando os enormes limites colocados à regulação local. Estes autores exaltam os sistemas de colaboração e as redes de compromissos estruturados localmente, com grande unidade de propósitos e lealdade entre os agentes inseridos em uma coletividade consorciada. Grande parte dessa literatura configura-se numa lista de descrições que, segundo Amin e Robins (1994, p. 79), re-

presentaria o “fim da centralização, da concentração, da massificação e da estandardização e (a vitória) de uma utopia antifordista, caracterizada pela flexibilidade, pela diversidade e, em termos espaciais, pelo localismo”. Ademais, vale ressaltar, que muitas das diversas abordagens de *clusters*, sistemas locais de inovação, incubadoras e distritos industriais, muitas vezes resvalaram por apresentar uma tamanha dimensão de identidade e de “tendência combinatória”, que exageram a harmonia de interesses, quase uníssonos, daquela porção do território.

Neste processo, percebe-se uma banalização de definições, como “capital social” ou “economia solidária e popular”; um abuso na detecção de toda sorte de empreendedorismos, voluntariados, microiniciativas, “comunidades solidárias”; uma crença em que os formatos institucionais ideais para a promoção do desenvolvimento necessariamente passem por cooperativas, agências, consórcios, comitês. Essa “endogenia exagerada” das localidades crê, piamente, na capacidade das vontades e iniciativas dos atores de uma comunidade empreendedora e solidária, que tem autocontrole sobre o seu destino, e procura promover sua *governança* virtuosa (BRANDÃO, 2002).

A capacidade de possuir centros de controle e de decisão internos à localidade, tendo por base a própria dinâmica endógena, é bastante questionável. Qualquer embate com estas visões ingênuas e voluntaristas deve partir das determinações mais profundas de um regime social de produção capitalista que, necessariamente, leva às últimas consequências a mercantilização e o aprofundamento recorrente da divisão social do trabalho em todas as possíveis dimensões temporais e escalas espaciais.

Brandão (2002) alerta sobre uma “endogenia exagerada”, pois esta perspectiva não leva em consideração as formas de concorrência do mercado (estrutura oligopólica dominante). Essa endogeneidade tende a generalizar a compreensão dos fenômenos do desenvolvimento a partir de casos específicos que, dificilmente, poderão ser reproduzidos em outros espaços (terceira Itália, Vale do Silício, sentier pariseense etc.). Essa dificuldade está associada ao fato de que os comandos dos processos produtivos, normalmente, não coincidem com o

local da produção, ou seja, os centros de concepções e decisões geralmente são controlados por grandes firmas ou conglomerados. No âmbito do desenvolvimento endógeno, o conhecimento e o aprendizado são obtidos via “*learning by doing*”, facilitados pela proximidade entre as firmas. Entretanto, esse desenvolvimento tecnológico consegue lograr apenas inovações incrementais, pois as inovações estruturais estão sob a dominância das grandes firmas, em função dos altos custos para este tipo de inovação.

Alguns autores têm insistido na profunda reestruturação do espaço e do território, na suposta transição pós-fordista, tendo os distritos industriais como símbolo de uma nova ordem. Na verdade, isso não passa de uma idealização do particular e do local. As economias regionais e locais devem ser reequacionadas na perspectiva global, já que são as empresas multinacionais os verdadeiros agentes da economia mundial. As grandes empresas e os grupos industriais e financeiros, portanto, continuam a ocupar o centro de acumulação e das modificações contemporâneas da economia e do espaço, apesar do seu processo de desverticalização em várias configurações de redes de firmas especializadas.

Assim, o novo localismo pode ser encarado, em certa medida, como uma espécie de slogan destinado a criar um sentimento de pseudocomunidade, como compensação da derrocada e da desintegração de lugares importantes e significativos. Existe, portanto, uma percepção de que as transformações contemporâneas em curso ameaçam as localidades, uma vez que estas estão se fragmentando, integrando-se e submetendo-se a forças internacionais, sobre as quais não têm qualquer poder, o que as torna joguetes de uma concorrência interregional cada vez mais feroz. Entrementes, um programa de reestruturação da autonomia exige mais do que o simples ideário dos distritos industriais ou do que a mera afirmação do princípio da cooperação que preside às forças em nível intra e interlocal. Na verdade, a restauração das autonomias locais perpassa pela retomada, por parte dos Estados nacionais periféricos, de certo poder de regulamentação e de regulação das políticas públicas nacionais articulando-as com unidades subnacionais.

A NOVA DINÂMICA REGIONAL BRASILEIRA: o debilitamento das políticas públicas e a guerra fiscal

O aprofundamento da globalização provocou uma relativa perda de poder dos Estados nacionais periféricos na gestão de políticas macroeconômicas, sejam elas industriais, fiscais, monetárias ou cambiais. Em contraponto, verificou-se a elevação do poder do setor privado (empresas multinacionais) e dos organismos supranacionais (FMI, Banco Mundial, OMC etc.). Isso vem reduzindo fortemente a implementação de políticas públicas discricionária e de caráter ativo nos países periféricos.

A perda de articulação dos Estados nacionais periféricos, principalmente a partir da década de 90, será analisada, nesta seção, a partir do caso brasileiro, marcado por históricas desigualdades regionais, principalmente a partir do processo de concentração industrial no estado de São Paulo, e, mais recentemente, pelas transformações dos espaços regionais e das políticas de desenvolvimento regional. A adoção de políticas liberais, por parte dos governos recentes, mantém a estrutura desigual entre os estados e, por conseguinte, acaba conservando o elevado grau de concentração industrial no centro-sul do país.

A dinâmica regional recente da economia brasileira está associada às transformações contemporâneas decorrentes da abertura externa, do processo de privatizações e das mudanças tecnológicas e do aprofundamento da inserção global brasileira sob uma ótica liberal. Essa estrutura vem conformando uma nova geografia econômica, assentada nas seguintes tendências: i) expansão da fronteira agrícola extensiva (grãos e pecuária de corte) e a intensificação da fronteira agrícola interna (cana-de-açúcar, laranja, horticultura, fruticultura e leite), as quais atraem novas agroindústrias, inclusive em estados mais pobres; ii) manutenção do núcleo central da indústria brasileira (mecânica, material elétrico, eletrônico, material de transportes e química) nas metrópoles de segundo nível e em cidades médias da macrorregião que vai de Minas ao Rio Grande do Sul. Isso acaba por criar uma teia de relações produtivas que se materializam em economias externas e, conseqüentemente, no robustecimento da

concentração macro-espacial. E, por outro lado, o deslocamento dos segmentos leves e de pequena sofisticação tecnológica da indústria brasileira para os estados nordestinos, em virtude da existência de incentivos fiscais e dos menores custos de matérias-primas e de pagamentos da força de trabalho; e iii) ampliação do grau de urbanização e da rede de cidades da Região Centro-Sul. Verifica-se também um crescimento das cidades médias das regiões agrícolas dinâmicas e da fronteira e das grandes metrópoles e capitais da Região Nordeste. No entanto, nessa região, observa-se um fraco crescimento das cidades médias, indicando a pequena integração interna da economia. Essas três tendências parecem reforçar o padrão macrorregional brasileiro de concentração produtiva, com diferentes níveis de hierarquias regionais (DINIZ, 2000, 2001).

Essa dinâmica regional é o reflexo do abandono de políticas e de instrumentos de coordenação interregional, dentro da estratégia mais ampla de mudança do papel diretivo do poder central sobre a economia, consubstanciada a partir do esvaziamento e, por fim, da extinção, em 2001, das agências federais de desenvolvimento regional. As políticas de desenvolvimento regional foram descentralizadas e deixadas praticamente a cargo das administrações subnacionais. Isso representou a progressiva retirada do governo federal das ações discricionárias, colocando o mercado como o instrumento hegemônico do desenvolvimento. Na verdade, essa mudança criou um vazio de políticas, rapidamente preenchido pela ação desorganizada dos grupos regionais, materializando, assim, a guerra fiscal entre as unidades subnacionais (DULCE, 2002).

Essa falta de coordenação vem provocando um verdadeiro acirramento entre as regiões e um desnivelamento de poder econômico e político entre as mesmas, onde o local/território busca, contínua e individualmente, se inserir nos "caminhos do capital", desencadeando um *apartheid* entre as regiões, uma vez que a fragmentação da produção implica, muitas vezes, a articulação de territórios nacionais com espaços internacionais, desestimulando as articulações intra-regionais. A disputa por investimentos entre as unidades federativas, de forma indivi-

dual, resulta no aumento das diferenças regionais, tendo em vista que regiões melhor estruturadas terão mais facilidades de atrair investimentos, enquanto as regiões menos estruturadas, somente atrairão investimentos produtivos via amplas concessões. Até que ponto essa renúncia, ou incentivo fiscal, na busca de investimentos produtivos, poderá engendrar um verdadeiro desenvolvimento regional? Sendo assim, o bem-estar de uma região implicará o mal-estar de outra, havendo regiões que ganham, dentro de Estados-nação que perdem. A questão acima não faz nenhum sentido na visão localista, pois o local deve se articular a qualquer custo com os espaços internacionais (caminhos do capital). Os apologeticos do localismo esquecem que a falta de articulação entre o local e o nacional leva a um ambiente nacional ainda mais desigual e segregado.

A inserção do Brasil, no processo de globalização, o tem levado a adotar medidas liberalizantes, tanto dos fluxos comerciais quanto financeiros, e a abandonar o planejamento econômico nacional. A maior mobilidade de capital incita a disputa das regiões, via guerra fiscal, por tais investimentos. Representando, na verdade, uma ausência de políticas nacionais de desenvolvimento do governo central que sejam comprometidas explicitamente com a desconcentração industrial, com a redução das desigualdades regionais e com o melhoramento das condições sociais das regiões mais atrasadas. Experiências nacionais e internacionais têm mostrado que a “guerra fiscal” entre estados, para atrair indústrias e outras atividades econômicas, é uma política equivocada, levando a situações predatórias, a jogos de soma zero ou, ainda pior, àqueles jogos em que todos perdem (GALVÃO, 2000).

As guerras fiscais não são justificáveis para a atração de investimentos, como argumentam alguns, tendo em vista que, geralmente, a decisão de se instalar em determinado Estado-nação é tomada previamente, de acordo com condições de mer-

cado. Dessa forma, o incentivo fiscal (guerra fiscal) acaba determinando o local de instalação “interno” ao país e corroborando para o aumento das desigualdades regionais, já tão ingentes no interior nação, o que significa perdas de arrecadação desnecessárias, uma vez que o investimento realizar-se-á independente do incentivo, acabando por gerar desequilíbrios nas contas dos estados, pois geram grandes demandas por recursos públicos em projetos específicos (DULCE, 2002).

O Estado brasileiro, na verdade, deve funcionar como elemento de articulação entre espaços locais, regionais e nacionais, via pacto federativo. No entanto, o processo de globalização tem fragilizado esse pacto, o que amplia as disputas entre União, Estados e municípios. Faz-se necessário, portanto, rediscuti-lo, ensejando lograr o desenvolvimento econômico a partir da redução das desigualdades regionais e da melhoria na distribuição de renda entre as regiões.

Em suma, a União, como a representação máxima de territórios contíguos brasileiros, deve restabelecer uma certa autonomia, mes-

mo diante do avançado do processo de globalização, através de políticas públicas de abrangência nacional, buscando extirpar o desmantelamento dos setores fundamentais iniciado com as políticas públicas liberais (não-planejamento). Dessa forma, é mister conformar um novo modo de regulação, aos moldes keynesiano, adaptando-o às novas configurações capitalistas contemporâneas, a fim de implementar políticas industriais e regionais amplas, tentando restaurar a completude da cadeia produtiva, e regular as relações entre os entes da federação, buscando articular os espaços nacionais com o fim de superar o subdesenvolvimento.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A crise da regulação fordista, o processo de reestruturação produtiva e as consequências da “nova divisão internacional do trabalho” suscitaram trans-

A maior mobilidade de capital incita a disputa das regiões, via guerra fiscal, representando, na verdade, uma ausência de políticas nacionais de desenvolvimento do governo central que sejam comprometidas explicitamente com a desconcentração industrial, com a redução das desigualdades regionais e com o melhoramento das condições sociais das regiões mais atrasadas

formações e dúvidas quanto às novas estruturas. O localismo tem aparecido como alternativa à crise, o que remeteu-nos à seguinte discussão: localismo como alternativa ou passividade? Percebeu-se, na verdade, uma visão apologética do localismo, já que os fenômenos contemporâneos são a afirmação de uma nova divisão internacional do trabalho, consubstanciada a partir da reestruturação e fragmentação da produção e da consolidação do controle das grandes empresas sobre dinâmica da acumulação.

Outro aspecto debatido neste artigo foi o papel do Estado-nação periférico dentro desse processo capitalista contemporâneo. Verificou-se a necessidade de reafirmação do papel do Estado nacional na gestão de políticas públicas, cabendo à União o papel de buscar, impetuosamente, o desenvolvimento econômico do país, através de políticas públicas discricionárias que visem à redução contínua das disparidades regionais, não negligenciando, portanto, o efeito devastador da guerra fiscal sobre a estrutura produtiva nacional.

Vale lembrar que a arquitetura federativa é um arranjo relativamente instável; sendo assim, a competição entre os estados brasileiros por oportunidades e meios de desenvolvimento não pode causar contradições que afetem o pacto federativo. Esse tipo de competição assentado na guerra fiscal tende a se revelar destrutiva.

Em suma, faz-se necessário rediscutir a inserção brasileira ao processo de globalização e, por conseguinte, o Pacto Federativo como forma viabilizadora de políticas públicas que visem ao desenvolvimento “equilibrado” entre as regiões. Isso nos remete, necessariamente, a uma discussão sobre a atual ordem federativa, uma vez que esta é vulnerável e inacabada, provocando impasses e exacerbação das diferenças regionais. Desse modo, novas formas de regulação nacional devem ser encontradas e implementadas para rearticular o território brasileiro em prol do desenvolvimento.

REFERÊNCIAS

- AMARAL, J. F. *A endogeneização no desenvolvimento econômico regional*. In: Anais do XXVII ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 1999, BELÉM : ANPEC, 1999. v.II. p.1281 – 1300.
- AMIN, A.; ROBINS, K. Regresso das economias regionais? a geografia mítica da acumulação flexível. In: BENKO, George; LIPIETZ, Alain (Org.). *As regiões ganhadoras – distritos e redes: os novos paradigmas da geografia econômica*. Oeiras: Celta Editora, 1994. p. 77-101.
- ANGLIETTA, M. *Regulación y crisis del capitalismo*. México, 5. ed. XXI Editores, 1991.
- BENKO, G. B. *Emergência de um novo sistema produtivo do livro: economia, espaço e globalização na aurora do século XXI*. São Paulo: Editora Hucitec, 1996. 266 p.
- BIELSCHOWSKY, R. *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1988. 552 p.
- BOISER, S. *El lenguaje emergente en desarrollo territorial*. CATS, Santiago de Chile 2000. Mimeografado.
- BOYER, R. Dois desafios para o século XXI: disciplinar as finanças e organizar a internacionalização. *Nexos Econômicos: Revista do Mestrado de Economia da UFBA*, Salvador, v. 1, n. 2, dez., 1999.
- BRANDÃO, A.B. Localismos, mitologias e banalizações na discussão do processo de desenvolvimento. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 7. *Anais...* Curitiba-PR, maio de 2002.
- CORÒ, G. *Distritos e sistemas de pequena empresa na transição*. In: URANI, A. *Empresários e empregos nos novos territórios produtivos*. O caso da terceira Itália. Rio de Janeiro: DP&A, 1999.
- DINIZ, C. C. A nova geografia econômica do Brasil. In: VELLOSO, J. P. R. *Brasil 500 anos, futuro, presente, passado*. Rio de Janeiro: José Olímpio, 2000.
- _____. *A questão regional e as políticas governamentais no Brasil*. Belo Horizonte: CEDEPLAR/FACE/UFMG, 2001. (Texto para discussão, 159).
- DULCE, O.S. Guerra fiscal, desenvolvimento desigual e relações federativas no Brasil. *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, n. 18, jun. 2002.
- GALVÃO, O. *Globalização, novos paradigmas tecnológicos e processos de reestruturação produtiva no Brasil e no Nordeste*. In: Anais do XXVII ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 1999, BELÉM : ANPEC, 1999. v.II. pp.1319 – 1338.
- GAROFOLI, G. Os sistemas de pequenas empresas: um caso paradigmático de desenvolvimento endógeno. In: BENKO, G.; LIPIETZ, A. (Org.). *As regiões ganhadoras – distritos e redes: os novos paradigmas da geografia econômica*. Oeiras: Celta Editora, 1994. p. 33-49.

- LIPIETZ, A. Trama. Urdidura e regulação: um instrumento para as ciências sociais. *Revista Sociedade e Estado*, v. 4, jul./ dez. 1989.
- MARKUSEN, A. Áreas de atração de investimentos em um espaço econômico cambiante: uma tipologia de distritos industriais. *Nova economia: Revista do Departamento de Ciências Econômicas da UFMG.*, Belo Horizonte, v. 5, n. 2, dez. 1995.
- MARTINELLI, F.; SCHOENBERGER, E. Os oligopólios estão de boa saúde, obrigado! Elementos de reflexão sobre a acumulação flexível. In: BENKO, George; LIPIETZ, Alain (Org.). *As regiões ganhadoras – distritos e redes: os novos paradigmas da geografia econômica*. Oeiras: Celta Editora, 1994. p.103-119.
- PERÉZ, C. *Las nuevas tecnologías: una vision de conjunto*. CENTES/ICV. Proyecto PTAL (UNU-IRDC) Reunión de coordinación. Caracas, 13-17 de Outubro de 1986.
- PIORE, M. J.; SABEL, C. F. *The second industrial divide (possibilities for prosperity)*. New York: BasicBooks, 1984.
- SCHUMPETER, J. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1984.
- VELTZ, P. Hierarquias e redes: na organização da produção e do território. In: BENKO, George; LIPIETZ, Alain (Org.). *As Regiões Ganhadoras – Distritos e Redes: os novos paradigmas da geografia econômica*, Oeiras: Celta Editora, 1994.

O secundário-terciário: uma nova política industrial

Adilson Bastos Luz*

Resumo

Este artigo é um estudo sobre a atividade industrial e a fundamental interdependência entre indústrias e serviços. A indústria e os serviços tendem a se localizar nas cidades, dada a acessibilidade ao mercado consumidor, as vantagens proporcionadas pela proximidade de um amplo mercado de mão-de-obra com vários níveis de qualificação e as vantagens da aglomeração. Um complexo industrial, ou distrito industrial, é definido como um conjunto de atividades produtivas em uma localização específica, conectadas por determinados procedimentos e produção inter-relacionados. As forças de aglomeração incluem a proximidade de indústrias de serviços, fácil acesso aos mercados e outras economias, incluindo economias de escala de serviços públicos.

Palavras-chave: indústrias, serviços, externalidades, vantagens da aglomeração.

Abstract

This paper is a study about industrial activity, and the fundamental interdependence between industry and service. The industry and the service tend to settle in the city because of the desirability of access to market, of the advantages of a large labor pool with a wide range of skills, and advantages of the agglomeration. An industrial complex, or industrial district, is defined as a set of activities at a specific location that are linked by certain technical and production interrelationships. Agglomerating forces include nearness to services industries, easier access to marketing outlets and others economies, including scale economies in public services.

Key words: industries, services, externalities, advantages of the agglomeration.

INTRODUÇÃO

O tema central deste trabalho é tentar demonstrar que, ao longo da história das ciências sociais, os setores secundário e terciário da economia têm se constituído em temas de grande interesse no planejamento do desenvolvimento. A princípio, o interesse existente é devido a uma crença de que a indústria e o serviço representam dois segmentos em que o comportamento do investimento pode ser separado e analisado, o que é uma ilusão, uma

percepção deformada. Evidentemente, é necessário separar aspectos inerentes à grande indústria e à pequena, porém moderna, unidade industrial.

As forças que propiciam grandes estabelecimentos “são aquelas que se referem particularmente à escala econômica e às indivisibilidades técnicas”, denominadas economias internas à firma, cuja explicação pode ser encontrada em Luz (2003b, p. 299). Por outro lado, determinadas forças, denominadas externalidades, em certas circunstâncias, dão vantagens competitivas às pequenas fábricas que são interdependente dos fornecedores de serviço. Mas as forças mencionadas, algumas favorecendo a organização em grande escala e outras beneficiando as pequenas fábricas, todas se modificam com o passar do tempo e reve-

* Pós-graduado em Economia (USP), Especialista em Economia Rodoviária (CNPq e IPR), curso de Engenharia de Trânsito (MT e DNER), curso de Planejamento de Transporte Urbano e Engenharia de Tráfego (GEIPOT e CET/SP), Mestre em Análise Regional (CAPES/UNIFACS) e técnico da CAR/ SEPLAN. basluz@hotmail.com.

lam a imprecisão de grande parte das generalizações sobre a localização.

O SETOR SECUNDÁRIO E O SETOR TERCIÁRIO

Um aspecto muito forte que deve ser considerado no estudo de um modelo hierarquizado na estrutura intra-urbana, denominação muito bem explicada por Villaça (1998), é a distribuição das funções terciárias na indústria, de acordo com a dimensão da cidade. A experiência em estudos de localização de projetos manufatureiros torna possível afirmar que um número crescente de indústrias se concentra em distritos, ou complexos, que se sustentam mutuamente, e que complexos industriais, que produzem em escalas maiores, implicam centros industriais maiores. É necessário que a cidade seja grande para viabilizar a operação de um aeroporto, possuir serviços modernos de atendimento de saúde, assim como operar um sistema de informações informatizado. Conseqüentemente, nem todos os lugares têm capacidade de absorver um distrito industrial.

Este artigo é uma tentativa de fornecer subsídios aos planejadores de desenvolvimento e outros técnicos, que se interessam pela orientação e modernização industrial do espaço regional. Assim, discorre sobre um aspecto do investimento na modernização (e crescimento) do setor secundário/terciário da economia, no segmento referente ao papel dos distritos denominados industriais, onde é correto afirmar que a produção de serviços se transforma em um setor da produção industrial. Em um trabalho, onde a economia do desenvolvimento é analisada, Hagen (1971, p. 572) salienta que a questão básica é determinar que parte do investimento deve ser destinada a cada um dos setores agrícola, industrial e de serviços, mas afirma que “por conveniência, neste artigo, usarei o termo indústria para incluir tanto o setor secundário como o terciário”. Na realidade, não deve ser apenas pela conveniência e sim, também, porque representa

atividades interdependentes. Assim, já não é possível a referência, isoladamente, às clássicas noções de secundário e terciário. Não é que não existam, mas mudaram de forma e conteúdo.

Essa observação também serve para explicar aspectos da política de implantação (na Bahia, por exemplo) de distritos industriais, nos anos 70 do século passado, considerada por alguns como um fracasso, e esse ponto de vista equivocado pode

ser eliminado com a explicação da verdadeira noção de distrito industrial. O que ocorreu foi o seguinte: denominaram “distrito industrial” um agrupamento de indústrias que não possuíam, e não eram capazes de produzir, economias internas, e que foram implantadas em áreas onde não existiam economias externas. Assim, os considerados “distritos industriais” não poderiam se cristalizar,

**Os considerados
“distritos industriais”
não poderiam se
cristalizar, pois
precisariam da
complementaridade
proporcionada pelas
economias que fossem
externas às firmas, mas
internas às indústrias**

pois precisariam (mas não dispunham) da complementaridade proporcionada pelas economias (incluindo os serviços) que fossem externas às firmas, mas internas às indústrias.

Mesmo com essas explicações, ainda é necessário fazer algum comentário sobre o sentido verdadeiro do distrito. O distrito industrial é uma concepção que se encontra na noção socioeconômica do *distrito marshalliano*. Marshall (1982) afirmou que muitas das economias decorrentes da utilização de mão-de-obra e maquinaria especializadas, comumente consideradas peculiares aos estabelecimentos muito grandes, não dependem do tamanho das fábricas individuais. Enquanto umas economias de escala, especialmente relacionadas com o adiantamento da ciência e o progresso, dependem principalmente do volume global da produção (isto é, dependem dos recursos das empresas que a ela se dedicam individualmente, das suas organizações, eficiência e administrações internas), outras dependem do volume total da produção do mesmo gênero de fábricas na vizinhança (ou seja, da indústria). Assim, algumas economias dependem do volume da produção combinada total de unidades que pertencem a um mesmo gênero de fábricas na vizinhança, enquanto outras, especialmente as re-

lacionadas com o adiantamento da ciência, do progresso tecnológico e do acúmulo de capital dependem, principalmente, do volume total da produção em áreas urbanas. Conseqüentemente, o distrito inclui produção de bens e serviços e reflete economias de escala na prestação de determinados serviços e economias de aglomeração, originadas pela localização de certas indústrias, umas próximas das outras. Portanto, um distrito industrial deve ser industrioso, e isso porque “é evidente que, aquilo que se diz da indústria, é ainda mais válido para o terciário” (BENKO; LIPIETZ, 1994, p. 4). A especificidade da cidade é a função terciária e a nova expansão urbana é um reflexo de um dinamismo liderado pelo terciário.

O processo de industrialização sempre foi considerado um poderoso determinante da urbanização, que proporciona a concentração de trabalhadores em um mesmo local, e esta realidade facilita a implantação de novas estruturas socioeconômicas, associada a uma nova e crescente estruturação do espaço, influenciadas pelas economias de urbanização, assim denominadas porque só podem ser encontradas em áreas urbanas, ou porque são mais disponíveis em ambientes urbanos. Mas é função da cidade atuar como centro de serviços (serviços bancários e administrativos, comércio atacadista e varejista, facilidades de educação), e as cidades crescem porque o desenvolvimento econômico leva a uma expansão, mais do que proporcional, na demanda de bens e serviços e, portanto, da renda líquida recebida pelos habitantes (das cidades) empregados em seu fornecimento (RICHARDSON, 1981). Assim, o modo de descrever o desenvolvimento e integração econômica do espaço urbano, através da consideração de atividades, faz desaparecer a separação entre os dois (secundário e terciário) aspectos da realidade.

Bem analisando, e com frieza, conclusões semelhantes também podem ser extraídas da análise locacional. Consta da teoria geral da localização (MELNICK, 1991) que uma mesma demanda pode ser atendida de várias maneiras, dependen-

**A maioria dos
planejadores do
desenvolvimento não
tem o hábito de considerar
as relações entre
indústria e serviços**

do de como está geograficamente distribuída. Conseqüentemente, a descentralização geográfica da indústria é possível, para determinados tipos de indústrias que operam satisfatoriamente em áreas onde existem serviços auxiliares. O que percebemos na literatura é que a maioria dos planejadores do desenvolvimento não tem o hábito de considerar as relações entre indústria e serviços (incluindo aí a atividade comercial, evidentemente) inter-relacionadas, e esquecem que o fato de que a concentração de indústria na área urbana não tem outro motivo senão estar próxima de atividades inerentes à prestação de serviços. Dessa maneira, a descentralização de indústrias não se en-

cerca com a implantação de novas unidades manufatureiras, pois, mais que isso, há necessidade de realização de investimentos em externalidades (MISHAN, 1976).

No que diz respeito ao caráter das economias de escala, a aglomeração espacial da atividade industrial se deve à racionalidade e às economias encontradas em unidades industriais. E, ao analisar as economias de escala internas à firma, explica os motivos do agigantamento das unidades industriais, que só é possível criando seus próprios serviços auxiliares internamente.

Nesse aspecto, uma outra caracterização da importância dos efeitos externos, também denominados externalidades, na localização da indústria, consta em Luz (2003b, p. 301), onde o autor define as facilidades locacionais, mas referentes também aos serviços (mão-de-obra especializada e transportes, por exemplo), e Melnick (1991) inclui, entre as forças de locação da indústria de transformação (ou manufatureira), os serviços de fornecimento de combustível e energia elétrica, além de abastecimento de água. Assim, as indústrias podem ser manufatureiras, se utilizam matéria-prima que no processo de transformação pode perder ou ganhar peso e ou volume, mas necessitam da prestação de serviços. Contudo, podem ser indústrias não manufatureiras, o que inclui o entretenimento e o turismo, realmente duas categorias de serviço.

Ainda sobre o turismo, que segundo Silva (1997, p.101)

é uma indústria cuja posição, na geração da receita de exportações mundiais, só é superada pelo setor petrolífero e pela indústria automobilística”, é necessário lembrar que a atividade turística inclui serviços (de hospedagem, transportes, energia elétrica, saneamento básico, preservação e conservação de recursos naturais, administração, oficinas de reparos) e indústrias (construção civil, material de construção, alimentos e bebidas, mobília), o que caracteriza interações (secundário-terciário) para atender à demanda turística.

Eis aí o que estávamos tentando demonstrar. Conseqüentemente, a diferença entre setor secundário e setor terciário não é tão nítida, como pode parecer, porque são atividades complementares. A diferença é que, enquanto os bens derivados da indústria de transformação podem ser produzidos e armazenados, os produtos derivados da indústria de serviços não podem ser estocados e têm de ser consumidos na ocasião em que são produzidos. Por exemplo, os serviços de transportes não podem ser armazenados, porque os lugares (assentos) disponíveis em um ônibus (de transporte interurbano, para caracterizar a origem no terminal de passageiros) têm de ser ocupados até a viagem de determinado horário, e não podem ser armazenados para a viagem do horário seguinte.

É fácil verificar que as atividades inerentes ao setor terciário continuam a desenvolver-se, mas com um crescimento muito mais rápido dos serviços às empresas, o que parece (ou tende a identificar) uma substituição de parte da economia de transformação industrial por uma moderna indústria dos serviços. Essa realidade permite afirmar que a tendência da influência, ou a importância desse crescimento, deve ser estudada em uma nítida articulação com o dinamismo do setor industrial, numa situação na qual a fronteira indústria/serviços, ou secundário-terciário, é cada vez mais tênue, mais vaga, menos nítida.

Os planejadores da atualidade só teriam a ganhar adotando um ponto de vista semelhante, mais próximo do que constitui o mundo real, do que dos recortes e divisões dos manuais de economia, porque as fronteiras entre os setores denominados pri-

mário, secundário e terciário, contêm, atualmente, impropriedades cronológicas (ALMEIDA, 1997). Como o mundo encontra-se organizado em subespaços, não é possível mais falar de circuitos regionais de produção e sim de circuitos espaciais da produção, que seriam as diversas etapas pelas quais passaria um produto desde o início do processo de produzir até chegar ao consumo final, o que inclui formas de transporte, estocagem e comercialização, ou seja, os serviços (SANTOS, 1997). É conveniente lembrar que, no processo de produzir, a distância (representada pelos transportes) é um custo que é preciso cobrir; é uma mercadoria, ou é um elemento integrante do produto, o que equivale, praticamente, a um fator de produção. E não é suficiente apenas produzir: “é indispensável pôr a produção em movimento”

(SANTOS, 1999, p. 219).

Lösch (1957) explica as causas da formação de cidades e inclui uma empresa especialmente grande, pois a vantagem da fabricação de mercadorias provocaria, como conseqüência, a formação de uma comunidade de produtores. Mas, essa comunidade não poderia existir sem prestação de serviços, pois Clark (1985) explica que foi no caráter e composição social e econômica que as cidades primitivas representaram o avanço mais significativo, pois incluíam mercados, ou seja, uma prestação de serviços.

Na realidade, os setores secundário e terciário incluem atividades complementares. Assim, o distrito industrial deve ser entendido como uma organização industrial, ou um centro de relações industriais, onde estão incluídas as indústrias de transformação e as indústrias de serviço. E, assim, estamos simplesmente a ceder ao *franglês*, pois, industrial, no idioma inglês, “abrange tanto a indústria transformadora como os serviços” e resignemo-nos, de imediato, a adotar o sentido da palavra *indústria* e, “ao fazê-lo, limitamo-nos simplesmente a recuperar o antigo sentido francês da palavra: qualquer forma de atividade dinâmica” (BENKO; LIPIETZ, 1994 p. 5). Almeida (1997), ao analisar a produtividade dos serviços na história do pensamento econômico, afirma

O distrito industrial deve ser entendido como uma organização industrial, ou um centro de relações industriais, onde estão incluídas as indústrias de transformação e as indústrias de serviço

que Jean-Baptiste Say, ao tratar os diversos setores da economia como indústria, chega a falar da indústria comercial e, assim, se comporta da mesma maneira como fazem os economistas de língua inglesa quando se referem, por exemplo, a uma indústria de entretenimento.

O desenvolvimento de teorias e metodologias nos leva a substituir as categorias tradicionais de análises por classes do presente, e um exemplo dessa realidade é que, hoje, é simplesmente impossível falar (como há quarenta anos atrás) em dicotomias como secundário e terciário.

De fato, quando concebidos como dualidades, espaço-tempo, tradicional-moderno, rural-urbano, secundário-terciário, e outros pares de conceitos que se supõe opostos, a dedução lógica (que não considera a experiência humana, nem para a definição desses conceitos, a fim de se comprovar se são ou não adequados à realidade) é de que são mutuamente exclusivos, conflitantes, existindo, assim, uma contradição interna entre os conceitos. O reconhecimento desses aspectos não pode ser compreendido isoladamente (uns dos outros) e que os dualismos contidos numa proposição, sem estar expresso em termos precisos, não podem ser desfeitos, mas somente omitidos, leva a um aperfeiçoamento de idéias ou convicções. E é a supressão dos dualismos que permite impedir que, nos aspectos inerentes ao processo de planejamento para o desenvolvimento, economistas, sociólogos, geógrafos, engenheiros, arquitetos, e planejadores, em geral, tentem arar sulcos isoladamente e viver em seus próprios mundos conceituais fechados.

O mundo encontra-se organizado em subespaços e, assim, não é possível falar de circuitos regionais de produção e, sim, de circuitos espaciais de produção. Isso, devido ao fato que, com a evolução e difusão dos sistemas de transportes e comunicações, foram criadas as possibilidades da especialização produtiva. A racionalização, na operação dos transportes, levou à redução relativa das tarifas e criou a tendência do aumento de movimentação de passageiros e mercadorias, favorecendo as trocas que aumentaram e se diversificaram.

A modernização da agricultura, além de desvincular a produção agrícola do consumo alimentar,

proporcionou maior importância à agroindústria e o seu bojo levou à diversidade de êxitos geográficos. Assim é que o domicílio não-rural de parte crescente da mão-de-obra agrícola é um aspecto que evidencia que o desenvolvimento teórico nos leva a substituir as categorias tradicionais de análises por categorias atuais, o que torna impossível falar em dicotomias como indústria/serviço, ou urbano/rural, pois o lavrador pode ser um homem urbano, se não é um habitante da zona rural.

CONCLUSÃO

Os argumentos apresentados permitem concluir que existem razões econômicas, sociais e políticas para planejar um padrão descentralizado de desenvolvimento industrial mais eficiente do que poderia ocorrer naturalmente, na ausência de intervenção. E a escolha da localização se constitui em um aspecto significativo e merece atenção especial, devido à imperfeita mobilidade dos fatores de produção. Além disso, ao custo de produção na fábrica devem ser incluídos o custo de transporte da matéria-prima para a fábrica, mais os custos de transportar a produção da fábrica para o mercado. Acrescente-se a isso os custos da mão-de-obra. Se uma parte considerável dos novos empregos criados, direta ou indiretamente, pelo desenvolvimento industrial, fossem disponíveis em qualquer vila, exigiria um mínimo de migração. Mas a indústria moderna precisa de facilidades de serviços (externalidades) que a ela estão associados e que só são disponíveis em determinados pontos no espaço. Os fatores de produção só se encontram em algumas localidades, e só podem mover-se com dificuldades (HÖLIN, 1971).

Além disso, é necessário reconhecer que um novo ambiente vem emergindo, com o aumento de exigências em termos de técnica, circulação e organização. Benko (2000), ao analisar uma nova aparência da economia (*Le nouveau visage du capitalisme*), descreve aspectos que servem para identificar a necessidade de descobrir novas relações entre o processo de produzir e as necessidades de consumo, o que significa incluir serviços de distribuição. Mas esse reconhecimento não é tão recente. Crew (1944, p. 62) afirmou que “o proces-

so de produzir não termina até que o bem chegue às mãos do consumidor”.

E, na empresa, a divisão social do trabalho se acentua até pulverizar-se em atividades separadas, tanto no trabalho produtivo, materialmente, como no trabalho improdutivo, mas socialmente necessário, como o intelectual e científico, conforme afirmação de Lefebvre (1999).

É possível afirmar que a primeira fronteira que foi eliminada é a que se colocou entre o urbano e o rural, e uma explicação dessa realidade consta em Luz (2003a), pois, já no século XIX, economistas haviam observado a industrialização da agricultura (ALMEIDA, 1997). O desmoronamento da segunda fronteira, secundário e terciário, é o que estamos presenciando com a introdução das funções terciárias na indústria ou a industrialização do terciário. E isto é devido à possibilidade, e muitas vezes conveniência, para que, presentemente, determinados serviços sejam analisados como se fossem indústrias. Por outro lado, alguns aspectos particulares dos serviços salientam e refletem, realmente, atividades industriais. Além disso, alguns aspectos particulares do setor serviços são desenvolvidos para e através da indústria: é o que acontece com o computador, em que o *software* (o programa, a alma), adquire cada vez mais importância, mas não pode ser utilizado e nem poderia existir sem o *hardware*, (a parte física do computador, o corpo) (LUZ, 2003a, p. 34).

E nesse novo ambiente produtivo, a distinção entre produzir bens (mercadorias) e serviços desaparece, os setores secundário e terciário se complementam e as empresas combinam-se em redes de produção e comercialização, caracterizando o que Markusen (1995) denominou de plataforma satélite, uma variante dos distritos industriais de rápido crescimento.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, P. H. de. Produtividade e improdutividade dos serviços na história do pensamento econômico. *Bahia Análise e Dados*, Salvador, SEI, v. 6, n. 4, p. 5-19, mar. 1997.
- BENKO, G. Le nouveaux visages du capitalisme. *Sciences Humaines*, Paris, n. 29, juin /juil. /août. 2000.
- BENKO, G.; LIPIETZ, A. O novo debate regional. In: BENKO, G.; LIPIETZ, A. (Org). *As regiões ganhadoras*. Distritos e redes: os novos paradigmas da geografia econômica. Oeiras: Celta, 1994.
- CLARK, D. *Introdução à geografia urbana*. São Paulo: Difel, 1985.
- CREW, A. *Economia*. Barcelona: Editorial Labor, 1944.
- HAGEN, E. E. *Economia do desenvolvimento*. São Paulo: Atlas, 1971. v. 2.
- LEFEBVRE, H. *A revolução urbana*. Belo Horizonte: UFMG, 1999.
- LÖSCH, August. *Teoría Económica Espacial*. Buenos Aires: El Ateneo Editorial, 1957.
- LUZ, A. B. O urbano – rural. *Conjuntura e Planejamento*, Salvador, SEI, n. 106, mar. 2003a.
- _____. Transportes, localização e aglomeração: uma introdução informal. *Bahia Análise & Dados*, Salvador: SEI, v.13, n. 2, set. 2003b.
- MARKUSEN, A. Áreas de atração de investimentos em um espaço econômico cambiante: uma tipologia de distritos industriais. *Nova Economia*, Belo Horizonte, UFMG, v. 5, n. 2, 1995.
- MARSHALL, Alfred. *Princípios de economia*. São Paulo: Abril, 1982. v.1.
- MELNICK, Julio. *Manual de projetos de desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Unilivros Cultural, 1991.
- MISHAN, E. J. *Análise de Custos – Benefícios*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1976.
- ÖHLIN, B. Comercio interregional e internacional. Barcelona : Oikos –Tau, 1971.
- RICHARDSON, Harry W. *Economia Regional*. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.
- SANTOS, M. *Metamorfoses do espaço habitado*. São Paulo: Hucitec, 1997.
- _____. *A natureza do espaço*. São Paulo: Hucitec, 1999.
- SILVA, F. de P. S. da. Turismo: um negócio com qualidade. *Bahia Análise e Dados*, Salvador: SEI, v. 6, n. 4, mar. 1997.
- VILLAÇA, F. *Espaço intra-urbano no Brasil*. São Paulo: Studio Nobel, 1998.

Economia solidária e a reconstituição das alternativas de sobrevivência

Heron Albergaria de Melo*

Resumo

O objetivo deste artigo é oferecer uma abordagem do que se vem denominando por Economia Solidária, estabelecendo sua correlação com o processo do capital. Aqui apresentada como uma tentativa de reconstituição das alternativas de sobrevivência de contingentes excluídos pela lógica do capital, a Economia Solidária se revela produto das contradições do sistema capitalista. Assim, é justamente na tentativa de identificação e rompimento das vias de subsunção do trabalho dos excluídos aos ditames do processo de acumulação de capital, onde se fundamenta a resistência dos princípios solidários e a solidez da sua proposta ideológica.

Palavras-chave: economia solidária, exclusão social, capitalismo, mais-valia, financeirização.

Abstract

The objective of this article is to offer a boarding of what have been called Solidarity Economy, establishing its correlation with the process of the capital. Hereby presented as an attempt of reconstitution of the survival's alternatives of contingents excluded by the logic of the capital, the Solidarity Economy discloses as a product of capitalist system's contradictions. Thus, it is exactly in the attempt of identification and disruption of the subversion's ways of the labor of the excluded ones by the rules of the process of accumulation of capital, where if it bases the resistance of the solidarity principles and the solidity of its proposal ideological.

Key words: solidarity economy, social exclusion, capitalism, surplus value, financeirization.

INTRODUÇÃO

A princípio, cabe colocar que as pretensões deste artigo regem-se pela doutrina daqueles que entendem a abordagem prudente dos fenômenos sociais, antes de mais nada, como um esforço pela sua contextualização histórica. Dessa perspectiva, a dinâmica capitalista, com seu imaneente efeito indutor de exclusão social e sua capacidade de usufruir o trabalho do contingente excluído, se constitui no eixo de conexão entre aquilo que se passou a conhecer por Economia Solidária e as vertentes do processo histórico. O estudo dedicado a esse tema se fundamenta como parte integrante do entendimento das regiões, na medida em que as iniciati-

vas de Economia Solidária são expressões de práticas sociais comuns aos grupos excluídos pela lógica do capital, os quais se organizam localmente, segundo suas condições materiais de subsistência, para lutar pelo desenvolvimento de sua qualidade de vida. De tal modo, que as razões motivadoras do esforço aqui empreendido são, também, de ordem ideológica, e dizem respeito a uma atitude de integração com toda resistência a essa marcha hegemônica, hoje transfigurada pela alcunha de globalização, que cada vez mais mercantiliza as esferas da vida social, e que impõe aos relacionamentos sociais a subjugação dos valores humanos pelos ditames exclusivos da acumulação privada de capital.

Em seu conjunto – um universo heterogêneo, composto por prática popular e arcabouço teórico e ideológico –, a proposta da Economia Solidária é

* Mestre em Análise Regional – UNIFACS. halbergaria@uol.com.br.

uma reação à aceleração dos fenômenos sociais que deram origem, e continuam proporcionando, a expansão de uma sociabilidade cujo único objetivo é a acumulação privada da riqueza, por intermédio da exploração do trabalho, dos recursos naturais do planeta e da miséria sitiada por determinados grupos sociais. Tal sociabilidade é viabilizada pelo modo de produção capitalista, pela sociedade do capital enquanto categoria histórica, ou seja, enquanto modo pelo qual o conjunto predominante de indivíduos, em determinada época na história da humanidade, reproduz a sua própria sobrevivência e, por consequência, as características determinantes do seu modo de vida.

Em face da etapa à qual chega a expansão capitalista, a exclusão social dela decorrente ganha, além de contornos jamais contemplados, um caráter de irreversibilidade que dá relevo à tentativa de reconstituição das alternativas de sobrevivência do contingente socialmente excluído. Trata-se de reconstituição, não por ter havido qualquer espécie de hiato no percurso dessas alternativas, mas pelo novo enfoque que se debruça sobre elas, na tentativa de estimular práticas e princípios que persistem ao processo do capital (já que lhe são historicamente anteriores) e de lhes agregar elementos ideológicos que favoreçam a ruptura da relação de subsunção que guardam com tal processo; enfim, para a continuidade da utopia¹ de uma sociabilidade mais justa, de um mundo mais justo, do ponto de vista das diferenças econômicas e sociais, algo que já havia sido parte integrante do campo de batalha do socialismo utópico. E, como dantes, essa utopia passa necessariamente pela idealização das teias econômicas que venham a lhe servir de alicerce.

Entretanto, não se pretende, aqui, em hipótese alguma, oferecer um enfoque da Economia Solidária como algo à parte do sistema capitalista. Muito pelo contrário, esta se apresenta como um produto das contradições do próprio sistema, que dele se destaca a partir do movimento em espiral, brutalmente excludente e residual, que é próprio do processo de acumulação capitalista, o qual arruína a vida de muitos para beneficiar o enriquecimento de poucos. É

também preciso ter em conta que, para situar a proposta da Economia Solidária em relação ao processo do capital, faz-se necessário tê-lo como um mecanismo de lógica mundial, cujo desdobramento atual torna-se complexo pela interação de Estados Nacionais politicamente independentes com mercados nacionais cada vez mais entrelaçados, embora permaneçam demarcadas as diversidades culturais entre os povos. Evidentemente, os fenômenos de exclusão social e empobrecimento se manifestam mais agudamente nos países da periferia do capitalismo que nos do centro e historicamente vitimam de modo mais perverso determinadas etnias que as demais, mas o que aqui se propõe é:

- reavivar a percepção da exclusão como uma decorrência do próprio mecanismo do capitalismo;
- enfatizar como esta se acentua a partir do padrão atual da acumulação capitalista;
- destacar como a funcionalidade que o capitalismo extrai da exclusão que ele próprio produz se conecta ao campo temático da Economia Solidária.

No primeiro momento, evidencia-se que o próprio processo de produção e acumulação privada de capital exige excluir para poder expandir-se; no segundo, que o padrão atual da acumulação capitalista, a financeirização, retarda cada vez mais o movimento de rotação do capital e, portanto, contribui para depreciar as mínimas perspectivas de inserção (emprego, renda e direitos sociais) que ainda restam para parte significativa da população mundial. Ao final, destaca-se que a sociabilidade do capital atinge uma etapa onde se encontram cada vez mais precipitadas as perspectivas daqueles que são excluídos pelo sistema e dos que já nascem dele excluídos, e a importância da Economia Solidária diante disso.

O fato é que o sistema está excluindo com maior intensidade, maior velocidade e por períodos de tempo muito mais extensos, sendo que, para parcelas cada vez mais abrangentes do contingente excluído, a exclusão torna-se, por motivos diversos, irreversível. Contudo, e esse aqui é o aspecto crucial, isso não os impede de, para se manterem vivos, necessitarem continuar trabalhando, de forma precária, a serviço do próprio sistema que os

¹ No sentido da busca de novas possibilidades da ação humana (SANTOS, 2000).

exclui. No Brasil, além de conduzir a uma situação de verdadeira miserabilidade, essa circunstância revela que a exclusão social acaba cumprindo um papel funcional dentro do próprio mecanismo da acumulação capitalista. Sem contar os efeitos nocivos de uma oferta saturada de mão-de-obra sobre os níveis salariais, esse imenso contingente de excluídos, de sem-direitos, do qual podem ser destacados desde os trabalhadores domésticos, as lavadeiras, os entregadores, os porteiros de prédios, muitos trabalhadores rurais, inclusive crianças, os camelôs e as diversas modalidades de trabalhadores do “mercado informal”, os vendedores ambulantes, os carrinhos de café, os flanelinhas, os catadores seletivos de lixo, os feirantes, os “prestadores de serviço” nos semáforos, os lavadores de carro, e etc., etc., etc., acaba cumprindo com as atividades que desempenha o papel de baratear, para o capitalista, o *custo de reprodução da força de trabalho*² (por exemplo, com a feitura do alimento no próprio domicílio, a lavagem da roupa, a limpeza doméstica, a construção da própria moradia através dos mutirões etc.), e barateiam, também, determinadas despesas necessárias à realização do lucro capitalista (por exemplo, aquelas referentes à distribuição das vendas, que são barateadas pelo trabalho de venda “a retalho” nos bairros ou de venda ambulante em estádios de futebol, parques, feiras livres etc.). Ao realizar esses trabalhos indispensáveis ao funcionamento do sistema, via de regra mal remunerados e, muitas vezes, sem qualquer remuneração, alivia-se o peso que recairia nas mãos do capitalista, por exemplo, na forma de salários mais elevados para cobrir as necessidades de sobrevivência do trabalhador ou de despesas mais elevadas na distribuição de suas mercadorias, respectivamente.

Revela-se, assim, o fundamento vil que dá suporte ao discurso batido da reciclagem de materiais que, “em atenção às futuras gerações”, se redimi por usufruir da exploração desumana de gerações

atuais, as quais trabalham duro na coleta seletiva de lixo que a viabiliza em troca da remuneração indigna que lhes é paga. Torna-se palatável a brutalidade da desigualdade social na distribuição da renda, porque é ela que viabiliza a produção e o consumo dos serviços domésticos de altíssimo luxo nas cidades. Mas, o fundamento é vil e a desigualdade é palatável, para quem?

Em virtude da perversidade dessa relação, digase, da função crucial que é extraída do trabalho dos excluídos em favor do processo de acumulação de capital que os exclui, torna-se necessário precisar qual seria a efetiva aplicabilidade do termo “exclusão”, pois que, embora profundamente aviltados em seus direitos sociais, não parece adequado interpretar que esse contingente situe-se de qualquer jeito numa

posição deslocada de funcionalidade no sistema socioeconômico. Assim, a exclusão que efetivamente os vitima é aquela que primeiro perverte suas condições materiais de sobrevivência em relação a de outros grupos sociais, ou seja, é aquela que sucumbe seus direitos de vida e de cidadania em relação a esses grupos, e que acaba por enfatizar que a pobreza e a exclusão são essencialmente relações sociais entre os indivíduos, e não o fruto de uma mera relação de posse entre os indivíduos e as coisas. Existem pobres porque ricos existem (uma questão de distribuição da renda), e existem excluídos porque incluídos existem (uma questão de direitos sociais).

O entendimento aqui apresentado será o de que é justamente nessa fenda onde se encaixa o desafio da proposta da Economia Solidária, cuja ambição mais audaciosa seria a de fomentar, por meio do combate ao estado de pobreza, iniciativas no sentido de identificar e romper com as formas sociais dessa maldita relação de subsunção.

A EXPANSÃO CAPITALISTA E A ESPIRAL DA EXCLUSÃO SOCIAL

Em seus primórdios, os ditames do processo capitalista de acumulação privada da riqueza social

² Trata-se do valor referente a toda espécie de trabalho que é socialmente necessária à manutenção da vida do trabalhador e de sua família (MARX, 1971).

exigiram, como antecedentes, diversificadas modalidades de extorsão e apropriação de recursos anteriormente públicos (principalmente da terra) e a conseqüente pauperização e proletarização dos contingentes expropriados, um conjunto de eventos históricos conhecido por *Acumulação Primitiva*,³ o processo de acumulação de riqueza que não decorreu do modo de produção capitalista, mas que foi o seu ponto de partida. Como os seres humanos não vieram a esse mundo previamente subdivididos em grupos providos de riqueza e grupos dela desprovidos, o processo primitivo da acumulação oferece pistas concretas sobre os métodos nada pueris através dos quais as sociedades se subdividiram em classes sociais distintas ao longo do tempo: em ricos e pobres.

Posteriormente, a consecução do processo do capital exigiu contínua subjugação de um conjunto de valores humanos, desde os saberes produtivos que antecederam a produção capitalista (como o artesanal, o comunitário, o familiar etc.) até os mais diversos valores culturais, os quais, quando não absolutamente aniquilados, foram subsumidos, mercantilizados e articulados para o capital. Existe razoável consenso, entre estudiosos, de que esses processos tenham se consolidado durante o século XVIII na Inglaterra, berço do capitalismo industrial.⁴

A etapa atual do processo do capital, mais conhecida pela alcunha de globalização, apresenta-se predominantemente caracterizada pela redistribuição espacial da divisão mundial do trabalho,⁵ pela reestruturação da escala produtiva mundial e pelo avanço na fluidez comercial, financeira e informativa entre os mercados, que são reflexos de um novo *round* na luta de classes sociais que fundamenta a vida na sociedade capitalista. Como em sociedades que a precederam, na sociedade do capital a luta de classes é a centelha motriz de todo o processo histórico (MARX, 1971) e, como tal, é em seu âmbito onde se determinam reciprocamente

te os destinos dos protagonistas do drama social e, portanto, onde são parametrizados os elementos e as pistas para uma análise social.

Desse ponto de vista, a caracterização atual do capitalismo é um desdobramento da sua caracterização anterior, cujos entraves cíclicos oferecidos à expansão da acumulação de capital, por suas próprias contradições internas, suscitaram as transformações sociais que agora vivemos. Conforme hoje é possível assinalar, esses entraves ocorreram por conta do crescimento da ação organizada dos trabalhadores e da conseqüente conquista de direitos sociais e trabalhistas, ambos, produtos históricos do conflito de classes sociais ocorrido ao longo do século XX e que desembocaram, de forma mais acentuada, na queda das taxas de lucro nas nações ricas, a partir dos anos 70. A queda na taxa de lucro é a expressão econômica da ruptura de um determinado padrão de dominação de classe, para qual resta apenas ao capital estabelecer uma nova etapa na luta de classes e implementar um novo padrão de dominação (HOLLOWAY, 1987, apud ANTUNES, 2002).

Limitado pelas conquistas trabalhistas para continuar aumentando a exploração dos trabalhadores pelos meios convencionais – diga-se, a extensão da jornada de trabalho ou a redução dos níveis salariais –, o capital implementa alterações na sua estrutura produtiva de modo a intensificar o processo de exploração e expansão da acumulação. O padrão da acumulação mundial de capital é então profundamente modificado. De modo concatenado, observa-se transformações na estrutura produtiva mundial ao mesmo tempo em que ocorre notável deslocamento de capitais para a esfera financeira, ambos acompanhados pela concentração do aparato ideológico a favor de uma maior liberação comercial e financeira entre os mercados mundiais, o famigerado neoliberalismo econômico, o qual dissemina, como um de seus postulados, a necessidade inadiável da desregulamentação das relações de trabalho e das transações entre os mercados nacionais, como também a redução da interferência dos Estados na atividade econômica.

Desse jeito, somada ao rebaixamento das fronteiras comerciais e ao livre trânsito de capitais, a reestruturação produtiva, capitaneada pelos avan-

³ MARX, livro 1, v. 2, p. 828. 1971.

⁴ Vale lembrar que a forma de inserção do Brasil no capitalismo do século XVI, em sua fase comercial, como uma economia unicamente agroexportadora, acabou por determinar o enquadramento do país como economia periférica no capitalismo contemporâneo.

⁵ Refere-se à divisão espacial da produção e à importância do produto gerado em cada espaço dentro do elenco de mercadorias que viabiliza a acumulação de capital em determinada época da história.

ços tecnológicos e pela desregulamentação neoliberal, provocou uma verdadeira incisão econômica e social sobre o mundo. Os avanços tecnológicos possibilitaram saltos na produtividade do trabalho e, portanto, reduções drásticas na utilização de mão-de-obra nos processos produtivos, desencadeando, assim, uma violenta aceleração da exclusão social e do empobrecimento de grandes contingentes desigualmente vitimados por todo o globo. Por seu turno, o aparato ideológico neoliberal funcionou apregoando métodos de utilização do contingente excluído através de trabalho precarizado, do trabalho desguarnecido de direitos, das “terceirizações” ou das “flexibilizações das relações de trabalho”, como diretrizes básicas para driblar as categorias organizadas de trabalhadores (e suas respectivas conquistas coletivas) e a própria legislação trabalhista, reduzindo o custo da força de trabalho para o capitalista ao mesmo tempo em que elevava a quantidade de trabalho dedicado ao sistema.

Partamos dessas duas vertentes do capitalismo contemporâneo: o impulso tecnológico e o liberalismo das transações mundiais, como principais componentes indutores dessa aceleração na dinâmica da exclusão social e do empobrecimento, à qual a proposta da Economia Solidária se contrapõe.

O DUTO TECNOLÓGICO

Na sociedade do capital, como Marx há muito ensinou, a elevação da produtividade do trabalho por intermédio da substituição do trabalho do homem pela máquina não é mera consequência do desiderato produtivo da humanidade, mas sim uma condição para elevar a *mais-valia*, o excedente produtivo criado pelo trabalhador e apropriado pelo capitalista proprietário dos meios de produção e dos meios de vida. Como é sabido, a *mais-valia* é fruto do tempo de trabalho excedente, ou seja, da diferença entre a jornada total de trabalho e o tem-

po de trabalho necessário para repor a força de trabalho, diga-se, para repor os bens de consumo socialmente necessários à manutenção da vida de quem trabalha.

Grosso modo, supondo que os salários dos trabalhadores fossem suficientes para comprar exatamente a quantidade total de bens a eles necessários (e por eles mesmos produzidos), a quantidade de bens restante, o produto excedente, por se tratar de trabalho que por eles foi realizado, mas que não lhes foi pago, constitui-se na fonte do lucro e da acumulação capitalista. No caso de os salários serem insuficientes para comprar todos os bens necessários aos trabalhadores, o que muda é que resulta uma quantidade maior de bens a ser expropriada pelo capitalista (quantidade essa que, nesse caso específico, englobaria uma parcela adicional dos bens necessários aos trabalhadores) e, portanto, além de se depreciar profundamente a qualidade de vida dos trabalhadores por in-

suiciência no seu poder de consumo, essa circunstância se reverte também em maiores lucros para o capitalista.⁶

Tomemos um exemplo: suponha-se que, trabalhando 6 horas diariamente, os trabalhadores do mundo inteiro conseguissem produzir tudo aquilo que é socialmente necessário à sua sobrevivência e a de suas famílias: alimento, roupa, medicamento, lazer, meios de transporte, etc., mas que a jornada média legal de trabalho mundial fosse de 8 horas diárias. Nessas condições, o tempo de trabalho excedente seria de 2 horas diárias (8h – 6h). É do produto gerado nessas 2 horas donde provém o lucro do capitalista e, por isso, é seu objetivo constante elevar tal período de tempo.

Acontece que a duração da jornada legal de trabalho (em nosso exemplo, de 8 horas diárias), as-

Os avanços tecnológicos possibilitaram saltos na produtividade do trabalho e, portanto, reduções drásticas na utilização de mão-de-obra nos processos produtivos, desencadeando, assim, uma violenta aceleração da exclusão social e do empobrecimento de grandes contingentes desigualmente vitimados por todo o globo

⁶ Mais adiante veremos que uma das facetas da *Financeirização* é, justamente, a de possibilitar aos trabalhadores o acesso a essa parcela adicional (que é inalcançável unicamente pela via dos salários) por intermédio da eterna dependência do pagamento de juros, alimentando, assim, a acumulação do capital financeiro.

sim como os níveis salariais, assumem historicamente limites rígidos para sua modificação, sejam esses limites de ordem social (pela resistência organizada dos trabalhadores) ou de ordem biológica (em decorrência dos limites da própria condição humana). Assim sendo, sem a perspectiva de poder estender ainda mais a jornada total de trabalho (passar de 8 para 9 horas diárias, por exemplo) ou de poder reduzir ainda mais os níveis salariais, para com isso elevar o produto excedente e portanto o lucro, resta apenas ao capitalista desenvolver artifícios no sentido de reduzir o tempo de trabalho que os trabalhadores precisam para produzir os bens socialmente necessários a sua própria sobrevivência e à de suas famílias.

É essa a circunstância da qual decorre a constante determinação capitalista em elevar a produtividade do trabalho, de sua busca incessante por avanços técnicos nos processos produtivos, o que significa encontrar meios para elevar a quantidade de produto a ser obtido em dado período de tempo ou para reduzir o tempo requerido à produção de dada quantidade de produto. Suponha-se que, em nosso exemplo, o desenvolvimento tecnológico que decorre de tal circunstância venha a criar recursos (ferramentas, máquinas, computadores, veículos etc.) capazes de reduzir em 1 hora o tempo de trabalho socialmente necessário, ou seja, recursos que possibilitem aos trabalhadores produzir aquela mesma quantidade de alimentos, roupas, medicamentos, lazer etc., a eles e a suas famílias necessários, num período de tempo inferior em 1 hora ao que foi dado inicialmente (6 horas diárias). Nesse caso, sem alteração na jornada legal de trabalho (que continuaria sendo de 8 horas diárias) e sem qualquer alteração nos níveis salariais, mas passando agora o tempo de trabalho socialmente necessário de 6 para 5 horas (1 hora a menos), haverá uma elevação concomitante do tempo de trabalho excedente, que passará de 2 horas (8h – 6h) para 3 horas (8h – 5h) e, por conseguinte, do pro-

A implantação de novas indústrias, de empresas comerciais ou prestadoras de serviços, sempre presentes nos surtos de crescimento econômico, ilude ao necessitar de determinada quantidade de trabalhadores que, tempos depois, será drasticamente reduzida pelas modificações do progresso tecnológico

duto que dá origem ao lucro capitalista. Vale reforçar que os recursos tecnológicos devem ser aplicados na produção de bens que realmente afetem socialmente a vida dos trabalhadores, e só nessa condição é que produzem o efeito esperado. A esse mecanismo de elevação do trabalho excedente, Marx chamou de *mais-valia relativa*.

Ao introduzir tais recursos tecnológicos e aumentar a produtividade do trabalho, o sistema automaticamente expulsa trabalhadores, os exclui, porque permuta-se postos de emprego por máquinas, e, justamente por isso, todo o conjunto dinâmico que viabiliza a expansão capitalista tem caráter eminentemente excludente. A simples racionalização das rotinas de trabalho, vale ressaltar, uma atividade exigida do próprio trabalhador em seu cotidiano, seja pelo uso da tecnologia, seja pela mera adoção de novos processos de trabalho, contribui paulatinamente para a substituição desse trabalhador pela máquina e, portanto, aduba o mecanismo de exclusão do capitalismo. A racionalização opera reduzindo a atividade do trabalhador ao alcance da sua captura e substituição pela máquina.

Por outro lado, a implantação de novas indústrias, de empresas comerciais ou prestadoras de serviços, sempre presentes nos surtos de crescimento econômico, ilude ao necessitar de determinada quantidade de trabalhadores que, tempos depois, será drasticamente reduzida pelas modificações do progresso tecnológico. Assim, o mesmo progresso que favorece o emprego, a renda e a vida de uma determinada geração de famílias de trabalhadores, tempos depois, desgraça o emprego, a renda e a vida das gerações seguintes. Em perspectiva histórica, progresso tecnológico capitalista nada tem a ver com a essência do conceito de desenvolvimento social e econômico, porquanto induz, inevitavelmente, a incrementos da exclusão e do empobrecimento, porque progressivamente o que faz é arruinar a vida de montante cada vez maior de indivíduos.

O grupo excluído passa então a engrossar o caldo do gigantesco *exército de reserva*,⁷ um contingente que para sobreviver é obrigado a submeter-se a trabalhos desprotegidos das conquistas trabalhistas, a trabalhos precarizados, os quais, às custas da miserabilização da vida do próprio trabalhador, acabam elevando a quantidade de trabalho despendida a favor do sistema capitalista. Conforme dados do IBGE divulgados mensalmente sobre as formas de inserção no mercado de trabalho, são modalidades referentes a todo tipo de trabalho sem carteira assinada, de trabalho por conta própria e de trabalho doméstico. Adicionam-se a essas, a falácia das “terceirizações”, onde trabalhadores são contratados como “prestadores de serviço”, perdendo assim o direito às conquistas específicas da categoria trabalhista vinculada ao ramo de trabalho que vão realizar.

Enfim, há uma combinação malévola entre o progresso técnico e o desemprego estrutural dele decorrente que, ao proporcionar o contorno dos limites estabelecidos pelas conquistas históricas dos trabalhadores, viabiliza a expansão da acumulação privada de capital, pondo à deriva a vida daqueles que dependem do trabalho que fazem cotidianamente.

A LIBERTINAGEM FINANCEIRIZADA

Em outra vertente, o salto tecnológico observado nos anos 60, em nações do centro capitalista, desatou, através da esfera financeira, o afloramento de um novo circuito na acumulação de capital mundial, um fenômeno que se desenhou como resposta à grande crise capitalista ocorrida nos anos 30, e que culminou com o rompimento do padrão ouro-dólar de mensuração do valor da riqueza, por volta de 1971. Tal fenômeno é conhecido por financeirização,⁸ e implica nova etapa do capitalismo onde parcela significativa da riqueza acumulada na

forma-dinheiro não volta, de imediato, a ser incorporada em empreendimentos produtivos.

Para criar esse lapso de tempo, retardando o retorno dos recursos acumulados ao sistema produtivo, o mecanismo da financeirização exige toda uma extensa cadeia fundamentada no preço do dinheiro (nos juros), a qual perpassa as imponentes instituições do sistema financeiro mundial e se estende até o custo da subsistência das pessoas. Assim, além de deprimir o emprego (e, portanto, a renda do trabalhador) por viabilizar lucros meramente especulativos, essa cadeia acaba por penalizar ainda mais os pobres ao condena-los à eterna dependência de incorrer em pagamento de juros (a agiotas, a financeiras populares, ou nos preços das mercadorias que comprem) para viabilizar a própria sobrevivência e a de suas famílias, tendo em vista que todo o sistema tornou-se atrelado ao preço do dinheiro, aos juros.

Para a renda salarial deprimida de um lado, surgiu o financiamento extorsivo do outro, como uma “solução” para o consumo de subsistência das famílias. Os cartões de crédito, as *factorings*, as financeiras populares, os agiotas e todas as modalidades de obtenção de “dinheiro fácil, sem necessidade de comprovação de renda”, extremidades de toda essa maldita rede financeirizada, dissimulam sua perversidade ironicamente oferecendo “solução” para as necessidades das classes sociais de renda mais baixa, justamente aquelas que, por vias diversas, viabilizam a criação da riqueza material, a riqueza real, cuja parcela da qual precisam para sobreviver apenas lhes é acessível quando penam no labirinto dos juros. Na financeirização, os pobres vivem pagando juros, de modo que os ricos podem viver da sua renda em juros. Nessa sistemática, seja nas transações entre países, seja em transações no interior de cada país, a regra primordial é assegurar o valor financeirizado do dinheiro, tenha isso as consequências sociais que tiver.

Por encontrar a sua disposição um novo e fluido circuito através do qual pode continuar se acumulando, esse capital financeirizado passa a não apresentar correlação de magnitude com a riqueza material criada no circuito produtivo, ou seja, passa a não representá-la. Grosso modo, isso significa dizer que todo o dinheiro do mundo, considerando as

⁷ Refere-se àquele contingente que se encontra inativo, embora esteja apto a participar da engrenagem produtiva, ocasionando, dentre outros efeitos, o rebaixamento do custo de reprodução da força-de-trabalho (por exemplo, pela realização de trabalho doméstico) ou o rebaixamento dos salários (em decorrência da abundância induzida de oferta de mão-de-obra no mercado de trabalho) e, portanto, do custo de reprodução do capital.

⁸ Refere-se às formas de mensuração, gestão e realização da riqueza no capitalismo contemporâneo (BRAGA, 1998, p. 195).

moedas e as cédulas, a quantia representada nas contas correntes dos computadores bancários e também os títulos financeiros, não guardam qualquer relação de equivalência com a riqueza material existente. Segundo Braga (1997), nos EUA, já em 1989, os recursos financeiros montavam cerca de 1,89 vezes o valor da riqueza material. No Brasil, entre 1994 e 2002, enquanto a riqueza material (o Produto Interno Bruto) cresceu em, aproximadamente, 2% ao ano, o capital financeiro se acumulou em torno de 15% ao ano, conforme estudo realizado pela Secretaria de Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade da Prefeitura Municipal de São Paulo.⁹

Essa concentração financeira, fruto do próprio desenvolvimento do capitalismo e que se manifestou na maior economia do mundo como um artifício para escapar à crise cíclica de superprodução capitalista, evidentemente incumbiu a esfera financeira de tornar-se circuito referencial para a acumulação de capital, ou seja, de condicionar as taxas de acumulação do sistema como um todo. Não é à toa que muitos dos conglomerados econômicos na atualidade apresentam poderosa ramificação financeira sob seus auspícios. E, desse modo, os ditames de acumulação do capital financeiro passaram a determinar os ditames de acumulação do capital como um todo.

Um dos requisitos fundamentais a esse padrão financeirizado de acumulação é justamente a disponibilidade dos espaços nacionais ao livre trânsito de capital em sua caçada voraz pelas melhores possibilidades de acumulação. Por seu turno, o livre trânsito de capitais expôs economias de capitalismo periférico a uma desigual competição mundial. Em virtude dessa abertura e competição globalizada, muitas economias nacionais foram instantaneamente arrasadas, a exemplo do que ocorreu na tragédia argentina nos anos 90. Parques industriais sucateados, desemprego em massa, crescimento da pobreza, aumento da violência etc., denotam o quanto se deterioraram as condições de muitos países

que, em decorrência da competição liberal, se tornaram dependentes de sua capacidade em atrair capitais. Vulneráveis, esses países se tornaram suscetíveis às expectativas dos agentes do capital financeirizado, cujo único interesse é penetrá-los para se acumular, da maneira que for necessária e na condição de poderem livremente abandoná-los quando oportuno for e da forma mais conveniente possível.

No Brasil, entre 1994 e 2002, enquanto a riqueza material (o Produto Interno Bruto) cresceu em, aproximadamente, 2% ao ano, o capital financeiro se acumulou em torno de 15% ao ano

O ideário econômico e o aparato legal que rezam pelo rígido controle inflacionário e vigilância constante dos déficits públicos (sistemas de metas inflacionárias, metas de superávit primário etc.) objetivam, tão somente, conservar o valor do capital financeirizado que circula por seus mercados, pois essas são variáveis que afetam

o circuito de acumulação financeirizada e que dependem da cumplicidade das decisões políticas internas dos respectivos governos nacionais. Vale lembrar que, mesmo quando oriundos do exterior, os recursos financeiros são aplicados na moeda interna de cada país. Assim, as decisões na condução da política fiscal e monetária, respectivamente no que tange a capacidade dos governos de continuar garantindo, em última instância, todas as aplicações financeiras (lastreadas em títulos públicos) e de continuar adotando medidas contra a corrosão inflacionária das suas moedas nacionais, tornam-se absolutamente imprescindíveis aos ditames dessa espécie de acumulação.

De modo geral, essas políticas existem para compensar, em dólar, o déficit comercial da economia americana (que importa muito mais do que exporta e, portanto, lança muito mais dólares no mercado mundial do que dele retira) impondo a necessidade de superávits cambiais à maioria dos demais países de forma a enxugar o mercado mundial e estabilizar o valor da moeda americana (TAVARES, 1997), referência financeira mundial de valor. Assim, a moeda americana e os juros a ela atrelados conduzem a dinâmica financeirizada da economia mundial. Para obter dólares, os países são obrigados a implementar políticas recessivas (juros altos, desemprego etc.), de modo a inibir o consu-

⁹ O Ciclo da Financeirização e a Distribuição Funcional de Renda no Brasil, julho/2003.

mo em seus limites geográficos e proporcionar excedentes exportáveis, e, ao mesmo tempo, para atrair capital especulativo. Como assinala Tavares (1997), essas políticas esterilizam a capacidade de dinamismo interno dessas economias e inibem o gasto governamental como instrumento de reativação econômica. Enfim, contribuem para seu empobrecimento.

É essa a lógica perversa que leva o governo de uma nação, como o Brasil, a vangloriar-se da magnitude das suas exportações de alimentos (por serem fonte de dólares), ao mesmo tempo em que reconhece, através de diversos programas de benefícios sociais, que parte significativa de seu povo pena passando fome.

A ECONOMIA SOLIDÁRIA COMO PROPOSTA IDEOLÓGICA E COMO PRÁTICA POPULAR

Em face do que até aqui pôde ser lembrado, é possível assinalar que as características imanentes à própria dinâmica da acumulação capitalista, partindo da sua progressão histórica até a sua expressão contemporânea, induzem a uma espiral crescente e irreversível dos níveis de pobreza econômica e de exclusão social. O ritmo desse processo se acelera e avilta desigualmente contingentes de pessoas espalhadas por todo o mundo, muito embora de modo notoriamente desfavorável aos povos situados na periferia do capitalismo mundial.

A complexidade com a qual a lógica capitalista dissemina sua perversidade provoca a ruína em determinadas regiões ao longo de certo período de tempo e, tempos depois, metamorfoseia a forma, a direção e o alcance de tais efeitos. Assim, as manifestações de suas mazelas se deslocam no espaço das regiões e no decurso do tempo, excretando a miserabilização galopante das condições de vida de populações situadas nas regiões menos competitivas economicamente e implodindo os recursos naturais remanescentes no planeta.

Para parcelas cada vez mais expressivas de vidas humanas, a sociedade do capital não oferece

qualquer esperança concreta de inserção, sobretudo porque, como já foi dito, é justamente na condição de excluído, de sem-direitos, que esse contingente populacional desempenha um papel fundamental ao mecanismo da acumulação capitalista por intermédio das diversas modalidades de trabalho precarizado que é obrigado a realizar para manter-se vivo. Esse não é um fenômeno unicamente brasileiro, muito menos um fenômeno circunscrito aos

países pobres. Esse é o processo do capital – a exclusão mundial apenas aumenta.

Em virtude da intensidade, da velocidade e da irreversibilidade à qual chega o mecanismo de produção de pobreza e exclusão, torna-se inevitável admitir o relevo das alternativas de sobrevivência dos excluídos que, enfim, passam a ser o anverso do processo de exclusão capitalista. Desse modo, a proposta da Economia Solidária pode ser apresentada como uma tentativa de fortalecimento das

práticas desenvolvidas por essas pessoas na luta pela sua sobrevivência, procurando agregar a essas práticas a análise crítica do capitalismo e a resistência ideológica da busca de uma estrutura econômica cooperativa que possibilite configurações sociais mais justas, preservando os recursos naturais do planeta. Numa perspectiva mais particular, entendemos que a característica que mais valida tal proposta reside em sua tentativa de combinar o combate à pobreza com o desafio de romper a relação de subsunção que existe entre todo o trabalho que os grupos excluídos realizam e a função extraída desse trabalho em favor da acumulação capitalista.

De imediato, faz-se necessário deixar claro em qual sentido a palavra solidariedade é aqui adequada. A aplicação do termo solidariedade não pressupõe unicamente a atitude de solidarização com grupos excluídos, mas, principalmente, o ato de compreender a prática solidária como o recurso fundamental nas alternativas de sobrevivência desses mesmos grupos. De modo mais amplo, significa ter o entendimento de que esses grupos sociais desenvolvem alternativas como reflexos das deli-

**A sociedade do capital
não oferece qualquer
esperança concreta de
inserção, sobretudo
porque, como já foi dito,
é justamente na condição
de excluído, de
sem-direitos, que esse
contingente populacional
desempenha um papel
fundamental ao
mecanismo da
acumulação capitalista**

mitações que a sociedade do capital lhes impõe, e que o sustentáculo dessas alternativas são os dispositivos sociais de ajuda mútua – é isso o que chamamos de solidariedade.

Em conseqüência, a visão solidária da economia demarca contraposições relevantes em relação à visão econômica dominante. Uma divergência fundamental diz respeito à determinação da esfera social através da qual se expressam, com legitimidade, as reais necessidades humanas e em função da qual deveria ser orientada a produção e a respectiva distribuição da produção social. O enfoque dominante é precisamente aquele que adota o mercado como o termômetro básico das sociedades, como se ambos fossem compostos homogêneos, harmônicos e hospitaleiros, onde todos os indivíduos fossem capazes de participar em igualdade de condições – cada qual vendendo a mercadoria que possui (seja hora de trabalho, dinheiro ou um produto qualquer) para comprar as mercadorias das quais necessite. Essa é uma premissa inevitável da vertente teórica que oferece a análise da economia a partir do comportamento da procura e da oferta no mercado, desconsiderando que, em primeira instância, essas forças sociais são determinadas pela influência da relação entre as classes sociais na produção e na apropriação do resultado do processo produtivo das mercadorias. Como dito por Marx, sem falar nos indigentes, nos absolutamente miseráveis, que não participam de “procura” qualquer, se a participação dos salários no produto total da sociedade fosse maior, a “procura” pelos meios de subsistência também o seria. Assim, estamos todos acostumados à enxurrada de índices e de dados sobre as relações de mercado (inflação, bolsa de valores, paridade cambial, mercado de trabalho, “mercado informal” etc.) e às conclusões que a partir deles são elaboradas, muitas vezes para sustentar a adoção de políticas públicas.

A proposta da Economia Solidária exige uma perspectiva diferenciada. Através dessa perspectiva, não é aceitável desprezar as condições sociais e econômicas dos indivíduos antes de esses apa-

recerem no mercado como vendedores e compradores de qualquer que seja a mercadoria, uma evidente herança marxista. Torna-se também indispensável levar em conta que, por se desenrolar sem a utilização do dinheiro, parcela volumosa das atividades socioeconômicas não tramita pelo circuito do mercado, situando-se, desse modo, fora do alcance das análises de mercado, a exemplo do que acontece com todo tipo de trabalho doméstico,

quando não remunerado. Na proposta de uma visão solidária, a qual procura ser fidedigna à própria origem etimológica da palavra economia (*oikos nomos* – “cuidar da casa”), a esfera social capacitada para expressar com legitimidade as reais necessidades humanas e de orientar o fluxo produtivo seria a esfera doméstica, as *unidades domésticas*.

Unidade doméstica é um conceito antropológico e, nesse sentido, refere-se a qualquer grupo de pessoas que trabalhe numa estrutura de cooperação onde a dependência recíproca fundamenta suas possibilidades de sobrevivência (CORAGGIO, 2000). As pessoas não vivem necessariamente em famílias (no sentido consanguíneo), mas em unidades domésticas que constituem grupos domésticos, ou seja, grupos co-residentes que compartilham recursos e se organizam para dar conta das tarefas necessárias a sua sobrevivência.¹⁰ Enfim, as necessidades das unidades domésticas seriam, então, a fonte legítima de orientação da produção social e não o *valor-de-troca*¹¹ das mercadorias na esfera do mercado com vistas à acumulação privada de capital.

Mas há grande complexidade a observar. A Economia Solidária tem suas origens nas manifestações históricas do socialismo utópico (SINGER, 2002), na luta dos trabalhadores contra o domínio privado dos meios de produção, na luta pelo trabalho cooperativo, na organização dos trabalhadores para o embate pela melhoria de suas condições de

**Na proposta de uma
visão solidária, a esfera
social capacitada para
expressar com
legitimidade as reais
necessidades humanas
e de orientar o fluxo
produtivo seria a esfera
doméstica, as unidades
domésticas**

¹⁰ RAPP, R. 1983 Apud SARDENBERG, C. Bahia Análise e Dados, Salvador, SEI, v. 7, n. 2, p. 05-15, 1997.

¹¹ Expressão do valor de uma mercadoria por intermédio da sua relação de troca com uma outra mercadoria dela distinta.

vida. A rigor, o campo de batalha continua o mesmo; entretanto, as transformações históricas engendradas pela expansão da sociedade do capital remodelaram as formas sociais de resistência. Os sindicatos, por exemplo, que foram muito importantes nas fases áureas do socialismo utópico, na atualidade têm bastante limitadas as suas possibilidades de atuação em virtude do desemprego estrutural (e da exclusão social) decorrente do progresso técnico da produção. Por outro lado, a própria *classe-que-vive-do-trabalho* (ANTUNES, 2002) e, conseqüentemente, as suas unidades domésticas, não podem ser tratadas como se fossem conjuntos uniformes. É portanto necessário guardar alguma distinção entre aqueles que sobrevivem em estado de absoluta miséria, no mais completo abandono, daqueles que ainda conseguem trabalhar e obter renda, mesmo que em condições precárias e sem o amparo das conquistas trabalhistas, como, também, dentre aqueles que trabalham legalmente amparados, distinguir os estratos que se formaram a partir da diversificação determinada pela expansão capitalista e do seu efeito sobre a distribuição da renda entre esses estratos. Evidentemente, tudo isso torna a formulação teórica da proposta da Economia Solidária, cuja origem é bem recente, em algo ainda controverso do ponto de vista da necessidade de adequação de suas delimitações conceituais, motivo pelo qual estas ainda se encontram em processo de construção.

Não obstante, as iniciativas práticas que podem ser enquadradas no conceito de Economia Solidária se desenvolvem, tanto aquelas que se originaram espontaneamente da iniciativa popular como, também, as que se desenrolaram a partir da influência e participação de ONG's, do meio acadêmico-científico, dos Governos etc., enfim, de um elemento animador externo. Segue, abaixo, uma proposta de classificação das iniciativas solidárias, esta sugerida por Mance (1999):

- Consumo Solidário ou Consumo Ético → União de pessoas para realização de compras em conjunto. É uma prática que possibilita um consumo crítico, cujo critério de seletividade pode abranger não apenas o preço justo daquilo que se compra, mas, também, o cuidado com o meio ambiente e a qualidade das relações de traba-

lho observados na produção das mercadorias a serem compradas.

- Comércio Solidário ou Comércio Justo → União de pequenos produtores, em países do terceiro mundo, para realização de projetos com preocupações ecológicas e de não-exploração do trabalho no seu processo de produção.
- Finanças Solidárias → Financiamento a atividades de produção e consumo, orientado por princípios de democratização do acesso ao crédito e não pela obtenção de lucro. O objetivo é viabilizar empreendimentos voltados para geração de ocupação e renda nas populações de baixa renda. Citamos o Banco da Mulher como exemplo.
- Clubes de Troca → São sistemas locais de trocas de mercadorias e de serviços, enfim, de trocas de trabalho. Funcionam com a utilização de *moedas sociais*,¹² criadas pelos próprios grupos, para facilitar o processo de troca. Na Argentina, em consequência da crise socioeconômica desencadeada durante os anos 90, proliferaram inúmeras iniciativas desse gênero. No Brasil, o Banco Palmas, em Fortaleza (CE),¹³ é exemplo.
- Bancos de Tempo → Sistemas locais de troca de *serviços de proximidade*, tais como cuidar de crianças ou de idosos etc. É baseado, essencialmente, em formas de controle dos saldos em tempo dos participantes, para que, assim, se possa confrontar o tempo em serviço que prestaram, com o tempo em serviço que obtiveram, a exemplo do sistema de cadernetas individuais. O Time Dollar Institute, nos Estados Unidos, é um exemplo de Banco de Tempo.
- Autogestão → Trata-se de empresas geridas pelos trabalhadores. Evidentemente, o fato de unicamente revestir-se sob a forma de autogestão, ou cooperativa, não faz de qualquer empresa uma empresa solidária. É fundamental haver diferenciações em relação às empresas capitalistas, como por exemplo aquelas que se

¹² O termo "moeda social" vem sendo utilizado por muitos estudiosos da Economia Solidária e se refere a moedas que têm um trânsito limitado a determinados locais ou a um grupo determinado de pessoas (mesmo estando no interior de um mesmo país), cujo reconhecimento social como medida de valor e como meio de troca tem validade também circunscrita a esses grupos e locais.

¹³ Realizamos um trabalho de pesquisa sobre o tema da Economia Solidária que abrange a experiência em campo nessa iniciativa. Ver Melo (2004).

referem às relações hierarquizadas no trabalho ou aos critérios de distribuição dos lucros. Um caso muito comum é aquele onde uma empresa enfrenta dificuldades que a tornam insolvente e seus proprietários a arrendam aos seus empregados para evitar o processo de falência e o desemprego. Ver dados da ANTEAG (Associação Nacional dos Trabalhadores em Empresas de Autogestão e Participação Acionária).

Para muitos estudiosos, é na viabilidade de conexão dessas iniciativas em redes de produção e consumo solidário onde reside a possibilidade de surgimento de uma alternativa socioeconômica não-capitalista. Embora esse surgimento exija, de fato, todo um desenvolvimento histórico prévio, seria leviano afirmar que suas bases ainda não tenham sido lançadas, afinal, não é nova a idéia de que as contradições do processo histórico sempre germinam em seu interior as raízes e os mecanismos de suas transformações, e o agravamento do processo de exclusão capitalista pode se constituir num desses elementos. Essa perspectiva reafirma o quão fundamental se torna identificar os eixos de conexão entre a exclusão social e o processo do capital, de forma que se torne factível compreender e combater as vias de retroalimentação da acumulação capitalista pelo trabalho dos próprios excluídos. Vejamos alguns aspectos.

A destituição do estado de proletariado não exige apenas a formação de cooperativas e o domínio dos meios de vida, mas a reversão do estado de mero provedor de força de trabalho para o capital. Assim, será preciso lograr condições que possibilitem a permanência das gerações futuras junto aos empreendimentos e aos princípios solidários, o que certamente não se reduz a uma questão de unicamente viabilizar a sua sobrevivência, mas, também, a da sua formação educacional associada a um processo de conscientização social. Filhos de cooperados solidários que venham, no futuro, a abandonar suas iniciativas, além de constituírem, em si mesmos, força de trabalho já barateada (já

que seus pais os criaram com recursos obtidos do trabalho na própria cooperativa), se permanecerem como excluídos (o que é bem provável), irão também baratear ao capitalista outros custos através das diversas modalidades de trabalho precarizado que venham a desempenhar para sobreviver. Se assim ocorrer, as iniciativas solidárias estarão servindo apenas como um paliativo no combate à agudez do estado de pobreza e, contudo, pouco se estaria

tentando contra a força social que de fato a cria. Muito pelo contrário, a força de trabalho “solidariamente” barateada, a qual por seu turno é também barateadora, continuaria contribuindo com o processo de acumulação capitalista.

A retroalimentação do capitalismo, pela própria exclusão que ele cria, é uma triste realidade. A relevância que os diversos programas sociais de transferência de renda representam na composição dos recursos de sobrevivên-

cia dos trabalhadores é uma evidência das vias dessa retroalimentação. Simbolizado naquilo que Oliveira (1998) chamou de “*antivalor*”, o capital privado exclui e simultaneamente socializa os custos que viabilizam, em míseras condições, a continuidade da reprodução da sua força de trabalho. Comuns no mundo capitalista, os programas de benefícios sociais, como o Bolsa-Família (que agora unifica os programas Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação, Cartão-Alimentação e Auxílio-Gás), o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI, que transfere renda às famílias para reduzir a necessidade destas exporem suas crianças a trabalhos precarizados), o Seguro-Desemprego, a Previdência Social e também as ONG’s, funcionam como fundos de caráter público que atenuam a miserabilização das massas ao mesmo tempo em que contribuem para a retroalimentação do processo de acumulação capitalista, “jogando panos quentes” nas forças históricas de transformação e favorecendo, assim, a continuidade da sociabilidade do capital.

No que se refere à perspectiva de formação de uma rede solidária de produção e consumo, sem nos determos na necessidade imprescindível da

Comuns no mundo capitalista, os programas de benefícios sociais funcionam como fundos de caráter público que atenuam a miserabilização das massas ao mesmo tempo em que contribuem para a retroalimentação do processo de acumulação capitalista

posse de alguns meios de produção (como terra, transporte, matéria-prima, energia etc.) e de existência de um órgão central (e não um “mercado”) capacitado para a alocação ideal da riqueza acumulada, uma questão que inicialmente se coloca é de identificar qual seria o possível componente motriz de sua viabilização – se um processo histórico de captura e conscientização paulatina das massas excluídas e de outros grupos sociais, ou uma capacidade vitoriosa de competição ante as mercadorias produzidas nas unidades capitalistas. O que se observa na atualidade é o desenvolvimento de diversas modalidades de iniciativas independentes, de pequenos grupos que se esforçam para mapear e estimular a formação de redes locais, de associações entre cooperativas, governos, ONG’s, meio acadêmico-científico etc., de forma a procurar consolidar iniciativas, dos esforços produtivos que se tornam economicamente competitivos porque ocupam o espaço dos empreendimentos pouco intensivos em capital, de fóruns de Economia Solidária que lutam para institucionalizar e dinamizar o surgimento da rede, enfim, de um conjunto de eventos que sinaliza a formação de uma futura rede solidária ativa “em paralelo” com o sistema capitalista, porque ainda muito dependente dele.

Contudo, é exatamente esse aspecto que demanda atenção. Independentemente da viabilização de uma estrutura social solidária economicamente funcional, da tentativa de reter, num possível circuito solidário, toda a riqueza e força de trabalho que no seu interior seja gerada, a utopia de um ambiente socioeconômico que não reproduza os ditames do capitalismo requer o rompimento absoluto dos eixos de conexão entre a sobrevivência desse ambiente e o sistema capitalista produtor de mercadorias. Enquanto permanecerem intactos, esses eixos de conexão continuarão a extrair trabalho em favor do sistema capitalista, transformando as iniciativas solidárias e o seu combate ao estado de pobreza em instrumentos de arrefecimento da inquietação social, os quais, ironicamente, acabarão por contribuir com a continuidade da sociabilidade do capital. Assim, apresentar concepções da Economia Solidária como um circuito que poderia existir “em paralelo” com a sociedade do capital, antes de um equívoco, soa absolutamente inade-

quado com os propósitos mais válidos da sua própria proposta ideológica.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como dito inicialmente, o esforço de interpretação aqui dedicado contém um explícito aspecto ideológico que é igualmente identificável como parte integrante da proposta da Economia Solidária. Entretanto, esse comprometimento em nada deve afastar um requisito indispensável a qualquer abordagem que se pretenda adequada à compreensão desse fenômeno, qual seja o de posicioná-lo em relação ao processo histórico no qual está absorto, de conectá-lo à dinâmica social como um todo. Desse modo, a Economia Solidária foi aqui interpretada pela ótica do esforço de reconstituição das alternativas de sobrevivência dos contingentes excluídos pela lógica capitalista. Seja como proposta ideológica, seja como manifestação popular, a idéia central é a de fortalecer as práticas de resistência e de combate ao estado de pobreza, procurando nelas identificar e nutrir a negação do modo capitalista de viver.

Buscamos evidenciar que a concepção utópica de uma Economia Solidária, para manter-se coerente, exige agregar, como uma de suas referências, a tentativa constante de identificação e de fissura dos vínculos materiais que a vida e o trabalho dos grupos excluídos guardam com o processo de acumulação capitalista. Evidentemente, a complexidade que rege esses vínculos não possibilita a sua redução ao simples cumprimento de diretrizes em conteúdos programáticos. O que se propõe, na verdade, é ressaltar, junto aos estudiosos e aos ativistas da Economia Solidária, antes mesmo que aos próprios grupos de excluídos (para os quais o tempo e o trabalho têm, certamente, um significado bem diverso), que, embora haja muito a ser feito, a abordagem que fundamenta nossas iniciativas e nossa importante dedicação humanitária não deve ser realizada com desatenção à história social. Infelizmente, não nos é facultada uma outra opção. Vivemos na sociedade do capital, a sociedade exploradora de trabalho e produtora de mercadorias, e não da harmonia, da “satisfação das necessidades” ou do “bem-estar social”. Numa sociedade

perversa onde a miséria humana por ela mesma fabricada acaba, ironicamente, contribuindo com a sua própria desgraça para anestesiar o processo histórico e não para o desenlace da sua transformação. Essa é a nossa mais profunda indignação, e seu acirramento, a razão de ser que assegura a imortalidade da nossa utopia.

REFERÊNCIAS

- ANTUNES, Ricardo. *Os Sentidos do Trabalho: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2002.
- BRAGA, J.C. S. Financeirização global: o padrão sistêmico do capitalismo contemporâneo. In: TAVARES, M. da Conceição; FIORI, J. Luis. *Poder e dinheiro: uma economia política da globalização*. Petrópolis: Vozes, 1997. p. 195.
- CORAGGIO, José Luis. Da economia dos setores populares à economia do trabalho. In: *Economia dos Setores Populares: entre a realidade e a utopia*. Salvador: CESE/ UCSal, 2000. p. 91-142.
- MANCE, Euclides André. *A revolução das redes: a colaboração solidária como uma alternativa pós-capitalista à globalização atual*. Petrópolis: Vozes, 1999.
- MARX, Karl. *O capital: crítica da economia política*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1971. livros 1-2-3.
- MELO, Heron Albergaria de. *Indicativos da valoração de troca numa iniciativa de economia solidária*. 2004. Dissertação (Mestrado em Análise Regional) - UNIFACS, Salvador.
- OLIVEIRA, Francisco de. *Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita*. Petrópolis: Vozes, 1998.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. *A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência*. São Paulo: Cortez, 2000. v. 1.
- SINGER, Paul. *Introdução à economia solidária*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002.
- TAVARES, M. da Conceição; FIORI, J. Luiz. (Org.). *Poder e dinheiro: uma economia política da globalização*. Petrópolis: Vozes. 1997.

Aspectos do desenvolvimento econômico da Região Metropolitana de Salvador: industrialização e distribuição sociodemográfica¹

Patricia Chame Dias*

Resumo

A Bahia experimentou intensa modificação de sua estrutura produtiva a partir da década de 1950. Com a descoberta de petróleo e a instalação das primeiras indústrias de grande porte, o estado se reintegrou ao processo brasileiro de divisão inter-regional do trabalho, porém, dadas as características de sua industrialização, permaneceu numa posição hierárquica inferior em relação ao Centro-Sul. Contudo, é inegável que esse processo produziu melhoria dos indicadores econômicos do estado. Nesse sentido, sabendo-se que a Região Metropolitana de Salvador (RMS), onde se instalaram o CIA e o COPEC, foi o espaço privilegiado dessas transformações, o presente trabalho, discutindo o impacto desses eventos no perfil da distribuição sociodemográfica da população metropolitana, verificou que o desenvolvimento econômico observado na RMS não se distribuiu igualmente por seus municípios e, assim, não se refletiu num efetivo desenvolvimento regional.

Palavras-chave: RMS, região, desenvolvimento regional, economia, demografia.

Abstract

The state of Bahia has tried intense alteration on its productive structure since the decade of 1950. With the discovery of petroleum and the installation of the first great load industries, the state was reintegrated on the Brazilian process of inter-regional labor division. However, considering the characteristics of its industrialization, Bahia has stayed in an inferior hierarchical position in relation to the South – center region. After all, it is undeniable that such process produced improvements on the economical indicators of the state. In that sense, knowing that the Metropolitan Area of Salvador (MAS), where they settled CIA and COPEC, was the privileged space of those transformations, the present work, discussing the impact of those events on the profile of the demographic distribution of the metropolitan population, has noticed that the economical development observed in MAS has been not equally distributed by all its municipal districts and, in the same way, it has not reflected in a real regional development.

Key words: MAS, region, regional development, economy, demography.

INTRODUÇÃO

A capital baiana experimentou, ao longo da primeira metade do século XX, um processo de perda de importância no contexto regional e nacional. O

declínio de sua economia, então de base agrícola voltada à exportação, combinado ao crescimento da industrialização no Centro-Sul, fizeram com que a

* Pedagoga, mestranda em Geografia pela UFBA e Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, atuando na SEI. patriciadias@sei.ba.gov.br.

¹ Esse texto é parte de um trabalho desenvolvido na disciplina Desenvolvimento Urbano-Regional, do mestrado em Geografia da UFBA, ministrada pelo Prof. Dr. Sylvio Carlos Bandeira de Mello e Silva e foi apresentado no VII Encontro Baiano de Geografia, em novembro de 2004. A autora agradece as críticas e comentários de Francisco Carlos Baqueiro Vidal e Diva Maria Ferlin Lopes.

Bahia e Salvador perdessem significado no cenário nacional. Nos anos 50, com a instalação da Petrobras, na área de influência da capital do estado, esse quadro começou a ser alterado. Dentro da lógica da industrialização que se implantou no país, Salvador foi reintegrada ao contexto nacional. Entretanto, permaneceu em posição hierárquica inferior em relação ao Sudeste.

Essas mudanças repercutiram na estruturação funcional e econômica da Região Metropolitana de Salvador (RMS). Entendendo que uma região se elabora e reelabora de acordo com os movimentos das estruturas socioeconômicas mais amplas, formuladas em contextos históricos variados, e que se constitui pelo estabelecimento de vínculos entre seus múltiplos espaços, pretende-se traçar um paralelo entre as modificações e permanências experimentadas pela RMS nas últimas décadas e o perfil de distribuição sociodemográfica entre seus municípios, discutindo se seu crescimento econômico se refletiu em desenvolvimento regional.

Para o desenvolvimento desse estudo, adotou-se como pressuposto que a análise do processo de desenvolvimento de uma região específica não pode se voltar apenas às mudanças de suas características intrínsecas. Ao contrário, cada vez mais o conteúdo de uma região deve ser relacionado a situações que lhe são exteriores e de como essas se articulam a suas características e potencialidades internas; dito de outro modo, de como a dinâmica interna a cada região se articula e reage às dinâmicas externas. Desse modo, entende-se uma região como algo em movimento, que se modifica e se reorganiza constantemente. Nesse processo, acrescenta-se, o estado se revela um agente privilegiado: em última instância, é ele quem vai viabilizar a articulação entre o local e o global. Mais especificamente, “[...] o aparelho estatal organiza, rearranja ou até desorganiza os diversos espaços regionais, de acordo com os ditames do capital, principalmente, do poder e da sociedade” (VIDAL, 2001, p. 83).

Bezzi (2004) entendeu que a palavra região encerra um sentido político, relacionado a mecanismos de dominação decorrentes de uma situação hegemônica. Desse modo,

[...] a idéia regional se apresenta com mais ênfase sempre que se estabelecem, mais fortemente, vínculos entre espaços diferenciados, submetidos a uma dinâmica comum, que é também derivada de uma prática hegemônica e, portanto, assimetricamente necessária (BEZZI, 2004, p. 43).

Para a autora, a região deve ser entendida como

[...] um recorte espacial (subespaço) dinâmico, que se estrutura e reestrutura em determinado tempo, considerando transformações naturais, humanas, históricas, sociais, econômicas, políticas e culturais nele engendradas. Portanto, a região deve ser entendida pelo viés da estrutura social e econômica (BEZZI, 2004, p. 84).

Desse modo, ao se falar de desenvolvimento regional, a idéia subjacente é a de espaços diferenciados, que se inter-relacionam, sendo que o teor dessas relações se modifica de acordo com o decorrer histórico e com as transformações que nele foram ensejadas. Tais modificações resultam da associação entre os fatos que lhe são externos e a forma como são re-elaborados internamente. Considerou-se, pois, que desenvolvimento regional consiste num processo de trocas sociais que tem por finalidade o progresso contínuo da região, dos indivíduos que a compõe e de sua comunidade como um todo (BOISIER, 1996). Entendendo que o que está em questão é mais que o crescimento econômico, para esse autor, desenvolvimento regional implica, além disso, maior autonomia da região, em termos da possibilidade de definir os rumos de seu desenvolvimento e da apropriação dos excedentes econômicos; progressiva inclusão e participação social; crescente conscientização e mobilização pelo uso adequado dos recursos naturais; e crescente identificação dos indivíduos (sentimento de pertencimento) com sua região.

Ao se pensar na Bahia, mais especificamente na Região Metropolitana de Salvador (RMS), e na forma como essa região se integrou à divisão regional do trabalho após a implantação do projeto de industrialização do país, fica evidenciado que, dentro do jogo de poder, estava em situação desprivilegiada em relação ao Sudeste. Isso repercutiu internamente, dentre outros, pode-se falar da elevação de seu ritmo de crescimento econômico, da reorganização funcional de seus municípios e da redistribuição e modificação do perfil da população. No entanto, questiona-se a possibilidade de dizer que

tudo esse movimento resultou em efetivo desenvolvimento regional.

MUDANÇAS SOCIOECONÔMICAS E FUNCIONAIS DE SALVADOR E DA RMS NA SEGUNDA METADE DO SÉCULO XX: visão ampla

Do final do século XIX e início do século XX, em decorrência da própria forma de organização de sua economia, essencialmente voltada à exportação de produtos agrícolas, a Bahia experimentava uma situação de estagnação econômica relacionada à decadência dos tradicionais cultivos da cana-de-açúcar e do fumo.² Ao mesmo tempo, a cultura do cacau, que havia se apresentado como importante alternativa econômica, estava estabilizada. A capital do estado – por décadas o espaço de controle dessas atividades, em que se davam a comercialização e exportação de tais produtos e onde se estabeleceram as primeiras indústrias têxteis do país – retraiu sua importância no cenário nacional. Inicialmente o café e, mais tarde, o avanço da industrialização no sudeste brasileiro, aliado a deficiências relacionadas ao sistema de transporte, fizeram com que aquela que havia sido a maior cidade da América Latina observasse a contínua perda de influência, mesmo no contexto regional.

Acrescente-se que, de acordo com Faria (1980), na segunda década do século XX, o sistema urbano brasileiro observou progressivo adensamento, diferenciação e integração. “O aumento das comunicações entre as cidades afetará desfavoravelmente Salvador, beneficiando as cidades do Sudeste, tanto do ponto de vista econômico como do ponto de vista demográfico” (FARIA, 1980, p. 20). Nessa ocasião, Recife passou a comandar o subsistema urbano nordestino. Para Santos (1959), isso decorreu do fato de que Salvador, que não apresentava dinamismo econômico próprio, mas totalmente dependente das atividades da sua hinterlândia, foi in-

capaz de organizar convenientemente seu espaço regional. Assim, a partir do momento em que, principalmente, São Paulo e Rio de Janeiro se orientaram para a indústria e essa se tornava a atividade motriz na política econômica nacional “[...] o papel de redistribuição tornou-se insuficiente para guardar a Salvador a possibilidade de manter com sucesso as antigas correntes comerciais [...]” (SANTOS, 1959, p. 51).

Do final do século XIX e início do século XX, a capital do estado retraiu sua importância no cenário nacional

Em termos de população, nas primeiras décadas do século XX, Salvador revelou uma das mais baixas taxas de crescimento demográfico dentre as capitais brasileiras. O excedente populacional da Bahia, atraído principalmente pela implantação das indústrias do Sudeste, se deslocava essencialmente em sua direção, ou para o sul do estado, em virtude da implantação e expansão da lavoura cacaueira. No entanto, entre os anos 40 e 50, ainda que a capital não revelasse uma economia em si atrativa ou em expansão, essa tendência se alterou, e sua população passou a crescer em ritmo acelerado, fato que repercutiu na reorganização do seu espaço. Explica-se: com o enfraquecimento econômico experimentado no seu entorno,³ as reincidentes crises das lavouras do semi-árido e a escassez de emprego no sul baiano, parte expressiva do contingente liberado dessas áreas se dirigiu para Salvador, que comportava o maior mercado de trabalho urbano do estado, em termos de vagas e diversidade de ocupações. Assim, apesar da ausência de dinamismo econômico próprio, ela se apresentava como “[...] a única cidade capaz de absorver, antes mal do que bem, esses excedentes” (SANTOS, 1959, p. 46).⁴

Em outros termos, entre os anos de 1920 e 1950, Salvador se integrava na divisão inter-regional do trabalho numa posição inferior em relação às capitais do Centro-Sul. No que se refere à indus-

² A esse respeito, ver Oliveira (1987), cuja indicação completa consta nas referências deste artigo.

³ A grande indústria açucareira e as unidades produtoras de fumo se localizavam no entorno de Salvador, no Recôncavo baiano.

⁴ Em verdade, é importante assinalar que o enorme número de pessoas, oriundas das áreas rurais, que chegou à Salvador, única grande cidade do estado, não encontrou emprego nos setores secundário e terciário, o que obrigou o poder público a expandir cada vez mais o número de funcionários, muitas vezes superior às suas necessidades (SANTOS, 1959). Além disso, muitos engrossaram o grupo dos subempregados, biscateiros e prestadores de serviço de forma geral.

trialização, enquanto essas expandiam suas atividades nesse setor, a capital da Bahia experimentava involução nesse ramo econômico e um aumento de emprego no setor terciário, com abundância de oferta de mão-de-obra, em boa medida formada por migrantes empobrecidos e desqualificados para o mercado de trabalho urbano, e escassez de capitais de aplicação local. Com isso, ocorria, simultaneamente, o crescimento da população e a elevação dos níveis de pobreza.

Em meados da década de 40 – em pleno momento de crise econômica –, a capital absorvia boa parte dos fluxos migratórios oriundos do interior do estado e, em 1940-50, seu contingente demográfico aumentou de modo expressivo, registrando um crescimento demográfico⁵ de 3,02% ao ano, resultado do crescimento da população, que passou de 294 mil habitantes, para mais de 390 mil habitantes. Dentre outras coisas, esse processo incidiu na área urbana, seja na ampliação do espaço ocupado ou nas realocações que se impuseram por força de reformas promovidas pelo governo, pela ação de particulares ou de agentes imobiliários. Dado o perfil da maior parte dos imigrantes – essencialmente oriundos do interior do estado, com baixa escolaridade e capital –, ocorreu também a ampliação e o surgimento de áreas residenciais com moradias precárias e baratas, que contribuíram para o alargamento do tecido urbano.

Nos anos 50, ações do governo federal, articuladas aos interesses das elites locais, fizeram com que, após a descoberta da primeira jazida petrolífera do país, a Refinaria Landolfo Alves (RELAN) fosse instalada pela Petrobras nas imediações da capital da Bahia, em São Francisco do Conde. Fato de fundamental importância de sua reinserção no projeto de desenvolvimento nacional, marcou o começo de um novo ciclo econômico no estado, o da industrialização. Embora isso não tenha implicado uma dinamização e articulação com os demais setores econômicos pré-existentes, dentre os impac-

tos decorrentes da instalação dessa empresa, destacou-se a desorganização gradativa das atividades agropecuárias, até porque a refinaria se localizou em áreas onde se praticavam atividades ligadas ao setor primário obrigando a emigração dos moradores tradicionais que não tinham como participar desse nova atividade produtiva. Do mesmo modo, é importante verificar a enorme massa financeira (através de investimentos e salários) despeja-

da em Salvador e no seu Recôncavo, o que alterou e diferenciou uma estrutura de classes principalmente na capital. E, como a maior parte dos “petroleiros” veio a residir na capital, isso alterou a estrutura de classes existente, diferenciando uma classe média, o que se refletiu na demanda por

moradias, na elevação dos preços dos terrenos e imóveis, na criação de novos empreendimentos imobiliários, no incremento da indústria da construção civil. Salvador crescia em termos populacionais, elevava seus níveis de urbanização, adensava-se, expandia a ocupação espacial em direção ao seu miolo e às bordas, realocava atividades e funções.

Mais tarde, em meados dos anos 60, dentro da política nacional de desenvolvimento regional implementada pela então Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), a Bahia foi amplamente beneficiada por incentivos fiscais que resultaram em sua definitiva opção por uma economia baseada na industrialização. Nessa década, o estado criou uma série de facilidades financeiras, infra-estruturais e de deslocamento da produção, para que surgisse o Centro Industrial de Aratu (CIA). Nos anos 70, beneficiando-se também de uma estratégia agressiva de incentivos fiscais, e em decorrência da produção da Petrobras, no município de Camaçari, ao norte de Salvador, foi construído o Complexo Petroquímico de Camaçari (COPEC), segundo maior pólo petroquímico do país. Como já apontaram Silva e Silva (1989), a RMS foi o foco central da industrialização baiana e, Salvador, tradicional centro regional com caráter comercial e de serviços, “[...] elo entre o mundo subdesenvolvido, constituído pela sua área de influência, e o mundo

⁵ O crescimento demográfico de uma população aberta é definido pela soma do componente vegetativo (fecundidade-mortalidade) e o saldo migratório (imigração-emigração).

desenvolvido [...]” (SILVA e SILVA, 1989, p. 244), sem abandonar ou, antes, consolidando-se nas funções que anteriormente exercia, assumiu também o papel de centro industrial e de negócios de caráter nacional.

Em síntese, tal como apontou Faria (1980), o papel da capital baiana na dinâmica urbana do país foi redefinido após o final da Segunda Guerra, em decorrência de um conjunto inter-relacionado de fatores: (1) abertura da Rio-Bahia na década de 60, que possibilitou integrar Salvador ao Centro-Sul de forma mais rápida e eficiente, implicando sua consolidação como centro distributivo nordestino e, ao mesmo tempo, favorecendo o colapso das indústrias locais; (2) a descoberta de reservas de petróleo no Recôncavo e o início das atividades da Petrobras, transformando a base da economia urbana, que passou a desenvolver atividades modernas e de alta produtividade; e (3) a política de incentivos fiscais para industrialização, patrocinada pela SUDENE para o Nordeste em geral, que em Salvador influenciou a instalação de uma série de indústrias, bem exemplificado com o CIA e o COPEC.

Cabe destacar, como característica da industrialização da RMS, o fato de ser uma extensão do parque industrial do Centro-Sul, das grandes empresas internacionais que já estavam funcionando naquela região. Com isso, a Bahia passou a integrar a expansão do capitalismo industrial na economia brasileira, favorecendo a dinamização da economia estadual e gerando novos e melhores indicadores. Contudo, tal como assinalaram Carvalho e Souza (1980), a instalação do moderno parque industrial foi decorrente de interesses e decisões, predominantemente, extra-regionais e não da articulação das forças produtivas locais, mesmo no caso da Petrobras e das suas subsidiárias, apresentando uma mínima relação com as atividades mais tradicionais do estado. Essas empresas receberam elevados subsídios estatais para se deslocarem para o Nordeste, mas mantiveram seus centros de decisão e acumulação fora da Bahia ou do próprio país. É importante realçar que a produção dessas empresas pouco se voltava ao mercado interno, dirigindo-se mais aos mercados localizados no Centro-Sul, a outras áreas do Nordeste e ao exterior. As autoras afirmaram que

[...] a expansão do foco dinâmico da economia de Salvador e, conseqüentemente, da economia baiana como um todo, depende cada vez mais da decisão dos grupos que aqui investem ou da capacidade da Bahia de atrair novos investimentos. Sempre na dependência das necessidades de acumulação das grandes empresas sulinas ou estrangeiras (CARVALHO e SOUZA, 1980, p. 79).

De toda forma, dentro do novo projeto de desenvolvimento nacional que colocava a industrialização em primeiro plano – entendida de forma mais ampla como a formação de um mercado interno, a implantação de equipamentos que permitissem integrar o território e a expansão da capacidade de consumo –, Salvador fortaleceu seu papel de centro político, decisório, financeiro, comercial e de prestador de serviços. Ao mesmo tempo, experimentou um processo de metropolização, acompanhado de sensível crescimento dos níveis de urbanização do estado, de modo mais geral. De acordo com Silva (1994),

Estrategicamente, Salvador é, então, induzida a se transformar em um pólo de crescimento, de expressão nacional, de que o projeto petroquímico de Camaçari é o melhor exemplo. Apesar de toda a discussão em torno do caráter de enclave que um processo de industrialização desse tipo traz em seu bojo [...] é inegável que o seu impacto foi grande na anteriormente frágil economia urbana e regional (SILVA, 1994, p. 241).

Ressalta-se que o contexto urbano-regional da Bahia, a partir de tais processos, observou uma intensa integração à economia nacional. No que se refere à organização interna, um dos aspectos a serem observados refere-se ao padrão de distribuição da população.

Os municípios onde se implantaram as indústrias não apresentavam condições de infra-estrutura para a moradia dos seus funcionários, especialmente frente às exigências dos integrantes dos mais elevados escalões que, portanto, fixaram-se em Salvador. Souza (1980) argumenta que as migrações internas na Bahia constituíram um mecanismo de ajuste da população à distribuição espacial da economia. A capital se consolidava como destino principal dos migrantes do interior, justamente por ser onde se concentrava a dinâmica econômica do estado, ainda que isso não se refletisse em uma distribuição mais equitativa de renda ou de condições de vida.

De acordo com a autora, além dos imigrantes empobrecidos oriundos dos espaços rurais, houve um grupo menor de trabalhadores mais qualificados, que se deslocou de outros estados em função da expansão da industrialização, o que contribuiu decisivamente para aumentar a classe média e os segmentos mais abastados da sociedade e para a ocupação do espaço metropolitano. Com o crescimento dos diferentes setores sociais, ocorreu o aumento do custo do solo metropolitano, a ampliação da demanda por habitações mais sofisticadas, localizadas essencialmente nas “novas” áreas centrais de Salvador e a expulsão gradativa dos moradores de bairros mais populares, mas centrais, para locais mais distantes e fora da capital.

As migrações para Salvador e para a RMS, de meados da década de 60 para cá, desempenharam assim um papel mediador importante no processo de expansão numérica de algumas classes ou setores sociais que não tinham antes uma clara visibilidade social na RMS ou no município da capital. E, nesta medida, também mediaram um processo de redistribuição da população no espaço, caracterizado pela tendência de ocupação de espaços privilegiados de áreas centrais de Salvador pelas classes mais abastadas e da expulsão dos trabalhadores pauperizados para áreas distantes, freqüentemente localizadas em outros municípios da RMS e carentes de serviços [...] (SOUZA, 1988, p. 5).

Entre 1940 e 1970, portanto, Salvador e seu entorno experimentaram transformações acentuadas em seu modo de produção, induzidas especialmente por agentes externos, resultando na modernização e dinamização de sua economia, bem como na manutenção de suas funções tradicionais. Mas ela não se apresentava mais aos olhos da mesma forma: as alterações em sua dinâmica sócio-espacial, a própria mudança no perfil econômico da população, em termos de ocupação (que se desruralizou, aumentando o número dos ocupados nos setores secundário e terciário), alteraram o perfil da cidade e da própria RMS.

Ecoando na estrutura da cidade e da região de forma geral, principalmente após os anos 60, as mudanças na organização econômica foram acom-

Salvador e seu entorno experimentaram transformações acentuadas em seu modo de produção, induzidas especialmente por agentes externos, resultando na modernização e dinamização de sua economia, bem como na manutenção de suas funções tradicionais

panhadas de medidas como a abertura de avenidas de vale; o deslocamento dos órgãos do governo do estado, do centro tradicional para o Centro Administrativo do Governo da Bahia, instalado numa área até então praticamente desocupada, ao longo da Avenida Luís Vianna Filho (conhecida como Avenida Paralela, inaugurada nos anos 70); construiu-se a Estrada do Coco (acesso Salvador-litoral norte da RMS) e a via Parafuso (acesso a Salvador-CIA); am-

pliaram-se as áreas residenciais, com construções na orla norte da cidade, no miolo e na periferia da capital; e foram criados e adensados bairros e loteamentos destinados às distintas classes sociais, em diferentes localidades de Salvador e de seus municípios contíguos. Pode-se dizer que

[...] devido ao crescimento desigual da cidade (determinado em muitos aspectos pela especulação da terra urbana), os limites administrativos de Salvador já não são ‘suficientes’ para a sua expansão urbana. O município de Lauro de Freitas [...] passa

a ser área de expansão de Salvador, não apenas das camadas populacionais de renda média/alta (na orla atlântica), mas, sobretudo das camadas de baixa renda que, impossibilitadas de arcarem com o custo da valorização do solo de Salvador, passam a ocupar sua periferia (FRANCO, SANTOS e GABRIELLI, 1988, p. 25).

Esses processos favoreceram o espraiamento de Salvador em direção à sua periferia, com parte de seus moradores, por uma série de circunstâncias, passando a residir em municípios vizinhos.

Nas últimas décadas, em termos de planejamento público, os investimentos têm mantido a industrialização como prioridade, fato bem exemplificado com a política de isenção fiscal que resultou na implantação, em 2000, da FORD e suas sistêmicas em Camaçari. Outro setor que vem sendo privilegiado nas políticas do estado em relação à RMS é o turístico, especialmente em direção à orla da Baía de Todos os Santos, no sentido do Recôncavo, e na orla oceânica, em direção ao Litoral Norte. Evidencia-se também a tendência da região de integrar cada vez mais os municípios que se encontram no seu vetor norte, metropolitanos ou não – processo iniciado com a implantação da Estrada do

Coco e que se acentuou a partir de 1992, com a implantação da Linha Verde, continuação da BA-099, que chega à divisa da Bahia com Sergipe – assim como aqueles que compõem o denominado Recôncavo Baiano, na orla da Baía de Todos os Santos.

Ao analisar as mudanças regionais, portanto, é necessário ter em mente que no contexto mais recente, marcado pela globalização, pela fluidez de capital em escala mundial, tem possibilitado a articulação de espaços descontínuos, redefinindo a relação entre os mesmos, forjando novas centralidades e exclusões, de acordo com os interesses maiores dos agentes hegemônicos. Tal situação vem tendo forte impacto nas regiões metropolitanas – local de concentração de pessoas, produção, poder e riqueza na maioria dos países.

No Brasil, onde a urbanização ocorreu de forma bastante acelerada e associada a um processo de exclusão social, junto a um modelo de industrialização que buscou a integração do mercado nacional, foi estruturado um processo de divisão inter-regional do trabalho que manteve e aprofundou as antigas formas de desigualdades. Entre os anos 60 e 80, contudo, de acordo com Carvalho, Almeida e Azevedo (2001), o estado empreendeu uma série de políticas visando incentivar o desenvolvimento das regiões menos dinâmicas do país e foi nesse contexto que a RMS passou a participar da expansão do capitalismo industrial nacional, situação em muito favorecida por sua localização que possibilitava, em relação às demais capitais do Nordeste, maior integração ao parque industrial do Centro-Sul.

DISTRIBUIÇÃO SOCIODEMOGRÁFICA E PERFIL DA POPULAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DA RMS

Embora já se tenha pontuado que, após os anos 40, Salvador passou a receber acentuado fluxo migratório oriundo do interior do estado, considerou-se relevante assinalar a relação entre o processo de modificação da estrutura econômica e o crescimento demográfico dos municípios metropolitanos. Antes, porém, faz-se necessário observar que, atualmente, a RMS é composta por 10 municípios (Figura 1), sendo que seis deles – Candeias, Simões Filho, Vera Cruz, Lauro de Freitas, Madre de Deus e Dias D'Ávila – foram emancipados após 1950. Tal fato, além de fazer parte de uma política emancipa-

Figura 1
Região Econômica de Salvador – RMS
Estado da Bahia



Fonte: SEI, 2004.

cionista que se instalou no estado, em boa medida está associado ao mencionado desenvolvimento industrial e urbano que se processou na região, a partir da referida década.

Numa visão mais ampla, pode-se afirmar que, a partir da inauguração da Refinaria Landolfo Alves, no ano de 1955, os municípios contíguos ou desmembrados posteriormente de Salvador experimentaram importantes transformações na dinâmica demográfica, como, aliás, em vários aspectos da sua vida social. Dados censitários indicam que Candeias, Simões Filho – onde se instalavam algumas das primeiras indústrias do estado – e Camaçari revelaram crescimento por imigração líquida, entre 1960 e 1970. Este último município, que até então possuía uma economia frágil, baseada no setor primário, passou a desempenhar importante papel em âmbito regional e expandiu sua população urbana (SEI, 1999). Antes mesmo de se industrializar, ou frente à perspectiva de criação de postos de trabalho para sua implantação, Camaçari começou a receber fluxo migratório significativo.

No mesmo período, São Francisco do Conde cresceu pouco, enquanto Lauro de Freitas, Itaparica e Vera Cruz revelaram perdas migratórias, sendo que boa parte desses emigrantes provavelmente se deslocou para outros municípios da própria RMS.

A instalação da RLAM e do CIA provocou impacto significativo na distribuição regional da população e na alteração de seu perfil. Os antigos habitantes dos municípios em que esses empreendimentos se instalaram, que perderam suas propriedades rurais e não tinham condições de se inserirem na nova lógica produtiva, viram-se obrigados a emigrar para as cidades e aglomerações urbanas, o que estimulou a transformação de peque-

nos povoados em municípios, a exemplo do que ocorreu com Madre de Deus. Paralelamente, a chegada de mão-de-obra qualificada e bem remunerada, que veio a residir essencialmente em Salvador, provocou a elevação da demanda por serviços, inclusive os mais especializados, fato que atraiu novos moradores, também impulsionando o crescimento demográfico da capital.

Já entre 1970-80, quando se iniciou a construção do COPEC e ocorreu o estabelecimento da Região Metropolitana de Salvador como unidade econômica e administrativa, São Francisco do Conde perdeu população em termos absolutos. Candeias, Camaçari, Simões Filho, Salvador e Lauro de Freitas, ao contrário, tiveram seu crescimento demográfico fortemente influenciado pela imigração líquida. Este último, em conurbação com a capital, mais que triplicou sua população, revelando a maior taxa de crescimento demográfico do período (Tabela 1).

Conforme Souza (1988), entre as décadas de 50 e 70, colaboraram para o crescimento desses municípios as migrações das áreas rurais ou de pequenas aglomerações para os principais núcleos metropolitanos, ou para aqueles aonde vinham sendo implantados os novos empreendimentos industriais. Quando estava consolidado o processo de industrialização, dois outros tipos de fluxos intrametropolitanos puderam ser identificados:

Tabela 1
População total e taxas de crescimento médio anual dos municípios da RMS Bahia, 1970-2000

Municípios	População				Taxa média geométrica de crescimento anual (%)		
	1970	1980 ¹	1991	2000	1970/1980	1980/1991	1991/2000
Lauro de Freitas	10.007	35.309	69.270	113.543	13,44	6,32	5,64
Dias D'Ávila ²	–	19.395	31.260	45.333	–	4,43	4,22
Camaçari ³	33.273	69.783	113.639	161.727	7,69	4,53	4,00
Vera Cruz	12.003	13.743	22.136	29.750	1,36	4,43	3,34
Madre de Deus ²	–	8.296	9.183	12.036	–	0,93	3,05
São Francisco do Conde	20.738	17.835	20.238	26.282	-1,50	1,16	2,95
Simões Filho	22.019	43.578	72.526	94.066	7,06	4,74	2,93
Itaparica	8.391	10.877	15.055	18.945	2,63	3,00	2,59
Salvador ³	1.007.195	1.493.685	2.075.273	2.443.107	4,02	3,03	1,83
Candeias	34.195	54.081	67.941	76.783	4,69	2,10	1,37
Total	1.147.821	1.766.582	2.496.521	3.021.572	4,41	3,19	2,14

Fonte: IBGE. Censos Demográficos de 1970, 1980, 1991 e 2000

¹ A população dos municípios criados após 1980 e dos que perderam área para estes novos municípios foi ajustada para os limites municipais de 1991, usando-se a tabela de comparatividade dos setores censitários, do próprio IBGE.

² Município criado após o Censo Demográfico de 1980.

³ Município que deu origem a outro após o Censo Demográfico de 1980.

- fluxos pendulares diuturnos, envolvendo deslocamentos dos municípios de residência para o de trabalho, a exemplo do que ocorria entre Salvador e Lauro de Freitas e entre Salvador e Camaçari;
- fluxos de mudança de local de residência, basicamente do centro para a periferia de Salvador (as bordas da cidade), que envolveu, predominantemente, os trabalhadores mais pobres.

Entre 1980 e 1991, todos os municípios revelaram crescimento demográfico positivo. Lauro de Freitas, mais uma vez, apresentou o mais elevado ritmo da região, embora revelasse desaceleração na velocidade dos ganhos demográficos. Tal desaceleração pôde ser observada em mais cinco, das unidades municipais da RMS: Camaçari, Candeias, Dias d'Ávila, Salvador e Simões Filho.⁶

Alguns processos que se manifestaram a partir do final dos anos 80 – como, por exemplo, o de terceirização, o de redução da mão-de-obra empregada nas empresas, o de redução dos investimentos estatais na produção, especialmente no setor industrial, e, mesmo, o fechamento de algumas indústrias do CIA e do COPEC – podem ter influído para o arrefecimento e/ou redirecionamento dos fluxos migratórios que se dirigiam a Salvador e municípios industriais [...] (SEI 1999, p. 25).

Em relação à Lauro de Freitas, esse crescimento elevado decorreu, ao menos parcialmente, de sua posição geográfica privilegiada em relação à capital e aos municípios onde se implantaram os complexos industriais. Como estes não apresentavam infra-estrutura e serviços mais qualificados, neles ficaram residindo, essencialmente, os trabalhadores menos qualificados, que percebiam menores rendimentos, e que não tinham condições de morar em locais onde o custo do solo fosse mais elevado e/ou não poderiam arcar com maiores despesas de deslocamento. Do mesmo modo, possuíam pequena capacidade de promover maior dina-

mização na economia local. Com isso, apesar de Camaçari e Simões Filho terem ampliado sua população, isso não resultou em maior densidade, diversidade e qualificação dos serviços, bem como em ampliação da instalação de infra-estrutura.

A grande parte dos trabalhadores destas indústrias, sobretudo aqueles nelas melhor posicionados em termos de hierarquia e salários, bem como grande parte do funcionalismo municipal dos municípios periféricos reside em Salvador e, numa tendência mais recente, nas áreas litorâneas dos municípios de Lauro de Freitas e de Camaçari, principalmente no primeiro, caracteristicamente, vetor de expansão do município-sede (FRANCO, 1993, p. 81).

Apesar de Camaçari e Simões Filho terem ampliado sua população, isso não resultou em maior densidade, diversidade e qualificação dos serviços, bem como em ampliação da instalação de infra-estrutura

Assim, a orla Camaçari se revelava interessante para a implantação de diversos loteamentos e condomínios destinados a veraneio dos segmentos sociais médio e alto. Em Lauro de Freitas, esse processo resultou na ampliação

do número de habitações das classes de maior poder aquisitivo, tanto para moradia, como para veraneio, localizadas predominantemente em sua orla. A parte desse município mais próxima à fronteira com Salvador, nas proximidades do aeroporto, passou a representar, igualmente, uma importante alternativa de residência para as classes mais baixas, dado que, por estar no limite da capital – próximo de sua infra-estrutura e mercado de trabalho – e possuir terras mais baratas, foi espaço propício também para implantação de loteamentos populares. Além disso, os agentes imobiliários desfrutaram de vantagens para a instalação dos empreendimentos junto ao governo municipal.

Nos anos 70, 65% dos loteamentos estabelecidos na área de expansão da capital, destinados à residência dos segmentos sociais de baixa renda, localizou-se em Lauro de Freitas. No mesmo município, nos anos 80, parcela significativa das construções destinadas ao veraneio das classes mais abastadas, em função da melhoria das condições de transporte e infra-estrutura, se converteu em moradia permanente. Ao mesmo tempo, novos empreendimentos imobiliários foram implantados e o município assumiu, no contexto metropolitano, um papel eminentemente residencial.

⁶ Observe-se que a diminuição do ritmo de crescimento demográfico também foi influenciada pelo declínio da fecundidade.

De 1991 a 2000, mais uma vez foi em Lauro de Freitas que o ritmo de crescimento demográfico se revelou mais intenso, ainda que declinante em relação aos períodos anteriores. Também Dias D'Ávila e Camaçari obtiveram crescimento demográfico indicativo de imigração líquida. A ampliação acentuada do número de habitantes desses municípios está associada ao transbordamento de Salvador, que expandiu sua influência e centralidade para além dos seus limites legais. A capital baiana, por sinal, apresentou intensa retração nas suas taxas de crescimento. Além dos municípios já citados, ampliaram o contingente por migração os municípios de Vera Cruz, Madre de Deus, São Francisco do Conde, Simões Filho e Itaparica.

Todo esse movimento de redirecionamento dos fluxos migratórios mais intensos para outros municípios metropolitanos que não a capital, não significou que Salvador – entre 1970 e 2000 – tenha revelado perda de expressão em termos demográficos: detém mais de 80% dos moradores metropolitanos (Tabela 2) e 19% da população do estado. Ou seja, mesmo retraindo sucessivamente sua participação relativa e, ainda que a maioria dos municípios da RMS tenha elevado seu porte demográfico, o segundo maior município metropolitano detinha pouco mais que 5% do contingente regional em 2000.

Em termos das características da população, considerou-se relevante destacar alguns dados que demonstram a heterogeneidade existente na região, assim como a concentração dos segmentos mais abastados da sociedade. Na Tabela 3, verificam-se dados referentes à renda dos responsáveis pelos domicílios. De acordo o último censo demográfico, a renda mediana dos municípios metropolitanos variou de R\$ 150,00 a R\$ 380,00, a maior delas registrada em Salvador. Em cinco municípios – Lauro de Freitas, Madre de Deus, Dias d'Ávila, Camaçari, Candeias e Simões Filho –,

Tabela 2
Participação relativa da população total dos municípios da RMS Bahia, 1970-2000

Municípios	População (%)			
	1970	1980	1991	2000
Salvador	87,75	84,55	83,13	80,86
Camaçari	2,90	3,95	4,55	5,35
Lauro de Freitas	0,87	2,00	2,77	3,76
Simões Filho	1,92	2,47	2,91	3,11
Candeias	2,98	3,06	2,72	2,54
Dias D'Ávila	–	1,10	1,25	1,50
Vera Cruz	1,05	0,78	0,89	0,98
São Francisco do Conde	1,81	1,01	0,81	0,87
Itaparica	0,73	0,62	0,60	0,63
Madre de Deus	–	0,47	0,37	0,40
Total	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: IBGE. Censos Demográficos de 1970, 1980, 1991 e 2000

ela ficou entre R\$ 250,00 e R\$ 300,00 o que poderia induzir à idéia de ausência de disparidades mais acentuadas em relação à questão da renda entre os municípios metropolitanos. Contudo, o rendimento médio denota os elevados níveis de concentração de renda na capital e, “surpreendentemente”, em Lauro de Freitas, que apareceu como o primeiro da RMS, com o rendimento médio próximo a R\$1.000,00.

Na Tabela 4, mais uma vez é possível observar que Salvador e Lauro de Freitas destacavam-se em relação aos demais pela proporção de responsáveis por domicílios com 15 ou mais anos de estudo (19,5% e 14,5%, respectivamente). Neles estavam, também, as menores proporções de pessoas com os mais baixos níveis de escolarização (sem instrução e com até 3 anos de estudo), ou seja, trabalha-

Tabela 3
Rendimento médio mensal e rendimento mediano mensal das pessoas com rendimento responsáveis por domicílios dos municípios da RMS Bahia, 2000

Município	Pessoas com rendimento responsáveis pelos domicílios	Valor do rendimento (R\$)	
		Rendimento nominal médio mensal	Rendimento nominal mediano mensal
Lauro de Freitas	24.653	977,50	300,00
Salvador	563.591	893,89	380,00
Madre de Deus	2.474	517,29	300,00
Dias d'Ávila	9.629	495,69	300,00
São Francisco do Conde	4.631	480,83	215,00
Camaçari	34.924	467,98	280,00
Candeias	15.545	440,87	280,00
Simões Filho	18.499	415,90	250,00
Vera Cruz	6.056	379,95	151,00
Itaparica	3.907	352,24	170,00
Total	2.730.271	459,97	151,00

Fonte: IBGE. Censo Demográfico de 2000

Tabela 4
Distribuição das pessoas responsáveis pelos domicílios, segundo anos de estudo dos municípios da RMS
Bahia, 2000

Município	Sem instrução	1 a 3 anos de estudo	4 a 7 anos de estudo	8 a 10 anos de estudo	11 a 14 anos de estudo	15 ou mais anos de estudo	Não determinados
Salvador	14,89	27,37	53,03	30,02	54,84	19,45	0,40
Lauro de Freitas	21,43	37,59	56,77	27,24	42,07	14,45	0,45
Vera Cruz	44,57	45,58	59,57	20,03	25,26	4,31	0,69
Madre de Deus	22,72	42,08	68,71	27,49	35,68	2,83	0,49
Dias d'Ávila	32,64	44,39	62,75	24,12	33,17	2,61	0,32
Camaçari	31,92	41,08	61,84	28,57	33,70	2,51	0,39
Itaparica	37,93	42,72	62,39	26,51	27,93	2,42	0,10
Simões Filho	31,17	41,07	64,94	28,23	32,63	1,66	0,30
Candeias	38,57	46,09	61,41	24,75	27,64	1,17	0,36
São Francisco do Conde	39,70	59,58	63,82	15,84	19,97	0,86	0,24
Bahia	61,30	45,43	43,65	16,27	26,57	6,46	0,37

Fonte: IBGE - Censo Demográfico de 2000

dores com menor qualificação em termos de educação formal. Comparando-se a Camaçari, por exemplo, onde se localiza o COPEC, a renda média foi inferior à metade da percebida em Lauro de Freitas e apenas 2,5% dos responsáveis por domicílios possuíam nível superior, enquanto 75% deles tinham, no máximo, 3 anos de estudo.

Tais dados concordam com as discussões anteriormente apresentadas. A forma como foi estruturado o mercado de trabalho da RMS, associada às suas condições de produção pré-existentes, criou uma rede urbana periférica, representada por Camaçari, Dias D'Ávila, Candeias e São Francisco do Conde. Esses municípios se apresentavam como áreas de residência e consumo daqueles que se inseriram mais precariamente no mercado de trabalho. Por outro lado, a orla de Camaçari e de Lauro de Freitas se adensaram, predominantemente pelo incremento do número de habitantes com maior poder aquisitivo e melhor formação escolar. No entanto, a proximidade e a facilidade de acesso a Salvador terminaram por desfavorecer o desenvolvimento urbano desses municípios. Na medida em que seus moradores podiam se deslocar com certa facilidade em direção àquela cidade, foi mantida sua condição de principal centro de serviços dos grupos sociais mais favorecidos. Embora, progressivamente, tais municípios venham ampliando sua capacidade de atender a essa demanda, esse movimento foi menos veloz do que se poderia supor.

Assim, a distribuição dos diferentes extratos socioeconômicos na RMS se fez de forma desigual, o que se refletiu na dinâmica de crescimento intrametropolitano e na relação de seus municípios com a capital. Aqueles grupos sociais mais privilegiados permaneceram em Salvador e, mais recentemente, se deslocaram para Lauro de Freitas. Ao contrário, nos municípios que se industrializaram – que “modernizaram” sua economia –, não se percebeu destaque nos grupos de maior renda e escolaridade. Desse modo, no que tange a essa questão, a industrialização e o desenvolvimento econômico da região não incidiram em desenvolvimento regional. A renda permaneceu concentrada em dois municípios, ambos especializados no setor terciário.

RMS, DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E POPULAÇÃO: algumas articulações

O conceito de região implica uma articulação, vínculos que se estabelecem entre espaços diferentes, mas que estão submetidos a alguma dinâmica comum. Tal dinâmica, e a forma como as unidades de uma região se relacionam, decorre de uma prática hegemônica e, portanto, implica relações assimétricas. A forma como a RMS integrou o processo de divisão inter-regional do trabalho, a partir dos anos 50, corrobora essa idéia. Embora a Bahia tenha se industrializado e, com isso, passado a participar do projeto econômico nacional, modernizando sua estrutura produtiva, aumentando seus

indicadores econômicos, ampliando sua urbanização, isso decorreu mais da lógica de expansão do capitalismo industrial brasileiro do que de um efetivo projeto de desenvolvimento regional, entendido como algo que envolve as instâncias econômicas, sociais, culturais, ambientais etc. Sendo assim, manteve sua relação de subordinação em relação ao Centro-sul.

Internamente, do mesmo modo, a antiga relação de subordinação e dependência dos seus municípios em relação a Salvador, foi conservada. Nela se mantiveram as funções tradicionais, às quais se agregaram as de centro industrial e de negócios de caráter nacional. Dado que as indústrias se localizaram em municípios metropolitanos, bastante próximos a Salvador e sem infra-estrutura adequada para absorver e atender parte do fluxo migratório atraído por elas, Salvador continuou sendo referência como local de moradia e para prestação de serviços, principalmente os mais especializados. Assim, os efeitos econômicos positivos mais significativos da industrialização baiana se concentraram na capital e não se espraíram para os municípios em que tais complexos foram instalados. Essa, além de cidade-dormitório, caracterizava-se como espaço de consumo dos estratos médio e alto da sociedade e onde parcela significativa dos trabalhadores menos qualificados empregavam sua mão-de-obra.

O que se verificou foi que, embora unidades produtivas tivessem sido instaladas no estado, seus centros decisórios e seus excedentes não ficavam na RMS. Ademais, tais empresas representaram um enclave, não estabelecendo relação com as principais atividades econômicas desenvolvidas na Bahia até então. Portanto, seus efeitos na dinamização da economia, embora tenham existido, foram menores e mais concentrados do que o pretendido. Antes, não incidiram ou se integraram ao setor agrícola ou industrial pré-existent. O maior impacto da implantação de tais complexos industriais foi observado na construção civil (construção de moradias, hotéis e equipamentos urbanos etc.), no setor de serviços, com a especialização e a diversificação das atividades, e no crescimento do setor público, atividades que, assim como a população, se concentraram em Salvador. Fundamentalmente, o aparecimento de uma variedade de ocupações e

a ampliação do estrato médio da sociedade, que não se distribuiu pela região, mas se fixou na capital, provocou a maior dinamização de sua economia e urbanização, consolidando-a como único grande núcleo urbano regional.

De todo modo, e de forma geral, todos os municípios metropolitanos apresentaram ritmo de crescimento demográfico elevado, demonstrando ganhos de população após 1970. A RMS, nesse sentido, acompanhou a tendência das demais áreas metropolitanas do país, com o município central crescendo, em termos demográficos, com velocidade menor do que os demais. Notou-se, porém, que o crescimento dos municípios em que se situavam os complexos industriais se fez em boa medida por passarem a abrigar os trabalhadores de menor qualificação profissional, das mais baixas classes sociais, resultando – ou, antes, reproduzindo – em forte estratificação e segmentação sociais dos espaços intrametropolitanos relacionados à segmentação qualitativa de seu mercado de trabalho.

Ao tratar dos processos experimentados pela RMS, é válido retomar as idéias de que uma região só pode ser analisada em relação às demais e que, nesse sentido, se constitui em um local onde se desempenham determinadas funções da sociedade em um dado momento histórico; sendo assim, condições, instrumentos de trabalho fixos, são elaborados e implantados de acordo com a lógica predominante em um momento histórico e é sobre elas – aproveitando-as, redefinindo suas funções ou destruindo-as para a construção de novas formas – que se instalam as novas funções em um período seguinte. As antigas condições ou fixos de épocas passadas, portanto, exercem um papel de inércia, sendo portadores de um conteúdo.

Sua 'velhice', em relação a novas formas técnicas, não é, obrigatoriamente, um fator de perda relativa de seu valor produtivo ou de sua capacidade de participar no processo de acumulação geral e dentro do ramo respectivo. É a incidência, sobre essas formas envelhecidas, das relações sociais, que lhes assegura um lugar na hierarquia dos papéis (SANTOS, 1985, p. 67).

Nesse sentido, é possível considerar que a antiga hierarquia dos municípios da RMS foi "respeitada" ao ser introduzida a lógica econômica da industrialização. Embora novos fixos e funções transfor-

massem os já existentes, permaneceram as relações de subordinação e desigualdade.

No interior do território baiano, a industrialização se fez concentrada na RMS e não resultou num processo de desenvolvimento integrado ou numa atenuação explícita da hierarquia entre suas unidades componentes: mesmo com todas as mudanças verificadas, os antigos desníveis socioeconômicos entre elas foram mantidos. Salvador permaneceu em posição de destaque e nenhuma das unidades municipais metropolitanas – ou mesmo estaduais – “ameaça” sua hegemonia em termos financeiros, demográficos, políticos etc. Repetiu-se, internamente, a relação que a Bahia estabelecia com o Sudeste. Essa situação se coaduna com a lógica de inserção dos países subdesenvolvidos na divisão internacional do trabalho que, como Santos (1985) já apontou, resulta no desenvolvimento de especialização mercantil de subespaços e a consolidação de centros econômicos e geográficos em áreas limitadas. O restante do país se vê, então, “obrigado” a estabelecer relações assimétricas, de subordinação, com esses centros, sejam elas referentes à produção de mercadorias, serviços, informações ou decisões.

As constantes mudanças e as articulações cada vez mais intensas entre os lugares, promovidas pela lógica da globalização e pela Revolução Técnico-Científico-Informacional, confirma a exigência de que uma região seja estudada como resultante das articulações engendradas no espaço. Em relação à RMS, o que se evidenciou foi que seu crescimento se fez dentro de uma lógica mais ampla, que pretendia articular mercados e processos de produção, mas que não englobava a efetivação de uma política de desenvolvimento e de diminuição das desigualdades intra ou extra-regionais. Assim, o Nordeste, a Bahia e a RMS permaneceram em posição inferior em relação ao Centro-Sul. A industrialização da RMS – ainda que tenha resultado em crescimento econômico, maior urbanização e implantação de modernos equipamentos tecnológicos e tecnologias na produção – não lhe assegurou

autonomia e identidade nos termos postos por Boisier (1996). Como acrescenta Souza (2003), só se pode efetivamente falar de desenvolvimento quando o crescimento econômico se reflete numa transformação das relações sociais e do espaço social, tornando-os menos desiguais.

Considerando o conceito de região proposto por Bezzi (2004) no início deste estudo, as múltiplas dinâmicas experimentadas na RMS produziram novas

articulações entre seus subespaços, alterando antigas funções, redirecionando fluxos econômicos e de pessoas. Mas as relações de dominação permaneceram e se reproduziram ao longo do tempo, ainda que possam apresentar facetas diferenciadas.

No interior do território baiano, a industrialização se fez concentrada na RMS e não resultou num processo de desenvolvimento integrado ou numa atenuação explícita da hierarquia entre suas unidades componentes

REFERÊNCIAS

- BEZZI, Meri Lourdes. Região: desafios e embates contemporâneos. SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. *Desigualdades regionais*. Salvador, SEI, p. 39-88, 2004 (Série estudos e pesquisas, 67).
- BOISIER, S. *Modernidad y territorio*. Santiago do Chile, CEPAL, Ilpes, 1996.
- BRANDÃO, Carlos Antônio. O processo de subdesenvolvimento, as desigualdades espaciais e o “jogo das escalas”. SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. *Desigualdades regionais*, Salvador, SEI, p. 09-30, 2004 (Série estudos e pesquisas, 67).
- CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de, SOUZA, Guaraci Adeodato Alves de. A produção não-capitalista no desenvolvimento do capitalismo em Salvador. SOUZA, Guaraci Adeodato Alves de. FARIA, Vilmar. *Bahia de todos os pobres*, Petrópolis, Vozes, p. 71-102, 1980 (Caderno CEBRAP nº 34).
- CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de, ALMEIDA, Paulo Henrique, AZEVEDO, José Sérgio Gabielli. Dinâmica metropolitana e estrutura social em Salvador. *Tempo social*; Rev. Sociol., São Paulo, USP, p. 89-114, novembro de 2001.
- FARIA, Vilmar. Divisão inter-regional do trabalho e pobreza urbana: o caso de Salvador. SOUZA, Guaraci Adeodato Alves de. FARIA, Vilmar. *Bahia de todos os pobres*. Petrópolis: Vozes, p. 23-40, 1980 (Caderno CEBRAP nº 34).
- FRANCO, Angela. Aspectos do processo de metropolização na Bahia. *Bahia: Análise & Dados*, Salvador, CEI, v. 3, n.º 2, p. 79-86, set. 1993.

FUNDAÇÃO CENTRO DE PESQUISAS E ESTUDOS – CPE. *Mercado imobiliário para a população de baixa renda em Salvador; o loteamento popular*, Salvador, CPE, 1980.

OLIVEIRA, Francisco. *O elo perdido. Classe e identidade de classe*, São Paulo, Brasiliense, 1987, 135 p.

SANTOS, Milton. *O centro da cidade do Salvador. Estudo de geografia urbana*, Salvador, Livraria Progresso Editora, 1958, 200 p.

_____. *Espaço e Método*, São Paulo, Nobel, 1985, 89 p.

SILVA, Sylvio C. Bandeira de Mello e; LEÃO, Sônia de Oliveira; SILVA, Bárbara-Christine Nentwig. *Urbanização e metropolização no estado da Bahia: evolução e dinâmica*. Salvador, Centro Editorial e Didático da UFBA, 1989, 265 p.

SILVA, Bárbara-Christine Nentwig. SILVA, Sylvio C. Bandeira de Mello e. *Cidade e região no estado da Bahia*, Salvador, Centro Editorial e Didático da UFBA, 1991, 206 p.

SILVA, Sylvio C. Bandeira de Mello e. Papel das cidades no processo de crescimento econômico: uma reavaliação. FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Revista brasileira de geografia*, Rio de Janeiro: IBGE, vol. 56, nº 1/4, p. 239-253, 1994.

SOUZA, Guaraci Adeodato Alves de. Urbanização e fluxos migratórios para Salvador. SOUZA, Guaraci Adeodato Alves de. FARIA, Vilmar (org.). *Bahia de todos os pobres*. Petrópolis, Vozes, p. 103-128, 1980 (Caderno CEBRAP nº 34).

SOUZA, Marcelo Lopes de. *ABC do desenvolvimento urbano*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2003, 192 p.

SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. *Mudanças sociodemográficas recentes: Região Metropolitana de Salvador*, Salvador, SEI/UFBA, 1999.

SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. *Dinâmica sociodemográfica da Bahia: 1980-2000*, Salvador, SEI, 2003 (Série estudos e pesquisas, 60), 2 v, 447p.

VIDAL, Francisco Carlos Baqueiro. *Nordeste do Brasil – atualidade de uma velha questão: vicissitudes da teoria do subdesenvolvimento regional no contexto do capitalismo contemporâneo*. 2001. 327 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador.

Desenvolvimento regional e arranjos produtivos no Recôncavo

Gustavo Bittencourt Machado*
Valdir José dos Santos**

Resumo

O presente texto é resultado de uma pesquisa que buscou identificar e analisar a existência de clusters ou de arranjos produtivos na região do Recôncavo. Revelou-se que a maior parte dos arranjos produtivos existentes, consolidados ou não, é formada por cadeias produtivas relacionadas com a agricultura e o agronegócio. Apresentam-se as diretrizes do estudo, compreendendo, seja para uma dimensão regional, seja para os setores específicos, que o problema central reside na falta de uma coordenação política que venha a implementar um projeto de desenvolvimento regional. Admite-se que as instituições de ensino, pesquisa e extensão podem liderar um processo de pensar e executar, juntamente com outras instituições públicas e da sociedade civil, políticas inovadoras que venham a desenvolver a região.

Palavras-chave: desenvolvimento regional, território, *agrilusters*.

Abstract

This paper is the result of one research which tried to identify and analyse the possible or effective clusters in the Recôncavo region, state of Bahia. The most experiences are formed by the productive chains related to the agriculture or the agribusiness. The guidelines of the study are presented, considering, as to the regional approach, as to the specific sectors, which the central problem is the absence of political coordination to begin to implant a regional development project. The educational and research institutions can be the leaders of this process with the others institutions of the civil society, to execute the innovator politics to develop the region.

Key words: regional development, territory, *agrilusters*.

INTRODUÇÃO

O Recôncavo da Bahia é um território em constante transformação, plural e complexo, com uma multiplicidade de histórias e agentes econômicos e sociais. O Recôncavo é, sobretudo, história e cultura, onde as marcas do passado colonial encontram-se presentes no patrimônio arquitetônico e na formação sociocultural de seu povo. Sua cultura sobrevive aos ciclos econômicos regionais de pros-

peridade e de esgotamento das atividades econômicas, de crescimento e de marasmo. Falta à região um projeto político territorial. O Recôncavo possui todas as condições de se afirmar como um território uno e plural, em virtude da existência de uma infra-estrutura já implantada e próxima da Região Metropolitana de Salvador. É necessário, portanto, que ela seja capaz de estruturar um projeto político de desenvolvimento regional incluyente, a partir da articulação de suas lideranças e instituições representativas.

Este texto parte de uma pesquisa maior, denominada *Potencialidades empreendedoras de renda e trabalho no Recôncavo Delimitado*, realizada pela Faculdade Adventista de Administração do Nordeste (FAAD) e Fundação de Amparo à Pesquisa do

* Doutorando do Instituto Nacional Agrônomo Paris-Grignon (INA-PG), França. Bolsista do Governo Brasileiro – CAPES/ Ministério da Educação. Membro do Instituto de Pesquisas Sociais. gubm@uol.com.br

** Diretor da Faculdade Adventista de Administração do Nordeste (FAAD). Mestre em Administração Estratégica pela Universidade Salvador (UNIFACS).

Estado da Bahia (FAPESB), na qual se buscou identificar possíveis processos de formação de *clusters* a partir de uma perspectiva regional. O Recôncavo é uma região complexa e culturalmente bem definida. Desse modo, não se está tratando de um ambiente homogêneo, estritamente caracterizado pela existência de empresas capitalistas que determinam a estrutura social, mas, também, e sobretudo, de um ambiente em que a pobreza crônica é a regra na qual se reproduz a maioria da população da região.

Qualquer tentativa de tratar metodologicamente o fenômeno social do Recôncavo, a partir das noções clássicas de *clusters*, voltadas para a análise de sociedades industriais, onde as relações capitalistas são a regra em que o nível das forças produtivas encontra-se em estágio avançado, significa reduzir as relações sociais a meras relações de assalariamento ou tipicamente industriais, induzindo o leitor a um falso reducionismo, que não corresponde à pluralidade social da região, diante dos diversos problemas de concentração fundiária, inexistência de unidade política e institucional dos agentes locais públicos e privados e ausência de uma política governamental de investimentos para a região durante os últimos anos. Além disso, consistiria em não representar, da forma mais próxima da realidade social, as contradições da sociedade regional.

Primeiro, é preciso assinalar que o problema de gestão de *clusters*, ou dos diversos arranjos produtivos, cadeias produtivas identificadas na região com diferentes níveis de complexidade, é, sobretudo, um problema de natureza política. Portanto, de coordenação e de convivência recíproca das contradições manifestadas pelos diversos interesses de classe e de grupos existentes, estruturados por diferentes redes e níveis de articulação econômica e institucional, onde há fluxos locais e regionais de mercadorias, nacionais e internacionais, que não se comunicam. Trata-se, antes, de um problema de natureza política, de articulação e de coordenação institucional, que de mera eficiência e competitividade econômica, na perspectiva constante de redução dos custos de produção. Essa coordenação política determinará, no longo prazo, a capacidade de inovação e de geração de novas mercadorias na região.

Por outro lado, reduzir os aspectos econômicos aos políticos, significaria omitir outros fenômenos, de tendência à precarização de relações sociais e de trabalho, que merecem uma investigação específica e um tratamento coletivo regional. Está-se tratando, por exemplo, das condições de trabalho nas novas empresas que se instalaram na região, como as do segmento calçadista, e as relações sociais contratuais entre integradoras e integrados da avicultura.

Não se pode, por isso, tratar do mesmo modo e propor as mesmas políticas públicas para os arranjos produtivos e as cadeias produtivas já existentes e tradicionais da região, como mandioca, citricultura/fruticultura, cana, fumo e as que se estruturam a partir dos anos 1990, com as políticas de deslocalização espacial dos investimentos industriais fomentadas por incentivos fiscais governamentais, nos segmentos de calçados e curtume, avicultura, aquicultura e entretenimento e de produção de inhame, recentemente. Está-se tratando de atores sociais diversos, com níveis de interesses que são independentes uns dos outros.

Cabe ainda destacar que, em nenhum caso identificado e caracterizado na região do Estado, observou-se a existência de *clusters* consolidados. Todos os estudos específicos apresentam determinadas fragilidades de competitividade e, principalmente, de coordenação e articulação institucional, que não permitem afirmar a sua consolidação no Recôncavo. Há, portanto, cadeias produtivas incompletas, como a da mandioca, citricultura/fruticultura e fumo, novos arranjos produtivos, como a avicultura integradora, o cultivo do inhame e o segmento de calçados e curtume, ainda emergentes, e potencialidades de estruturação de uma cadeia produtiva da aquicultura e pesca, leite e laticínios e floricultura. Há que citar ainda, e que esse estudo apenas identificou, as potencialidades de desenvolvimento de um pólo de produção de fogos de artifícios e eventos pirotécnicos em Cruz das Almas, podendo atrair empresas especializadas nesse tipo de tecnologia, configurando-se um arranjo produtivo. Além disso, salienta-se a necessidade de estruturação de um novo arranjo produtivo em torno da fabricação de licores em Cachoeira, como uma estratégia de diferenciação dos produtos regionais do Recôncavo.

Segundo Souza (2003), *cluster* é um termo recente na literatura das ciências sociais, que surgiu para denominar alguns setores bem sucedidos da economia mundial, que alcançaram um dinamismo competitivo e tecnológico, através da concentração geográfica de indústrias pertencentes à mesma cadeia produtiva e da participação em ações conjuntas de interesses comuns.

Porter, *apud* Souza (2003), define *cluster* como concentrações geográficas de companhias e instituições num setor específico, que engloba uma gama de empresas e outras entidades importantes para a competição, incluindo, por exemplo, fornecedores de matéria-prima, componentes, maquinários, serviços e instituições voltadas para o setor. Pode se estender verticalmente e horizontalmente na cadeia produtiva.

Haddad, *apud* Souza (2003), caracteriza *cluster* como indústrias e instituições que apresentam conexões entre si, horizontais e verticais, e geralmente incluem: empresas de produção especializada, empresas fornecedoras, empresas prestadoras de serviços, instituições de pesquisa, instituições públicas e privadas de suporte fundamental. Um *cluster* se desenvolve para criar capacidades produtivas especializadas dentro de uma região e, como consequência, promove o seu desenvolvimento econômico social e ambiental. O autor destaca que toda análise de *cluster* focaliza-se nos insumos críticos que as empresas necessitam para serem dinamicamente competitivas.

Para Steinle & Schiele, *apud* Souza (2003), aplicam-se à indústria em geral, e podendo ser consideradas à formação de um *agrilcluster*, as seis condições seguintes:

- a) divisibilidade do processo de produção: permitindo a especialização e formas alternativas de coordenação;
- b) transporte do produto: os produtos devem ser transportáveis, havendo uma proximidade entre os fornecedores e os consumidores;
- c) existência de cadeia de valor: coordenação de múltiplos componentes, formando um produto final. Quanto mais especializada uma organização, a competitividade depende da complementaridade dos agentes econômicos e sociais;
- d) diversidade de competências: quanto mais distintas e diversificadas as competências de uma

cadeia de valor, mais desafios para uma única empresa liderar a todos e, portanto, os esforços da coordenação institucional;

- e) importância da inovação: as inovações de rede, decorrentes da intensificação das complementaridades entre os agentes, voltadas para melhorar um produto existente ou o processo, ou mesmo criando um novo;
- f) volatilidade do mercado: o mercado requer reações rápidas às imprevisíveis mudanças na demanda dos consumidores. No caso de mercados voláteis, a velocidade da reação (sensibilidade ao tempo) é importante como condição de permanência dos clusters, determinada, fundamentalmente, pelas condições da coordenação.

Segundo Haddad (1999), o desenvolvimento de uma região pressupõe, portanto, crescente processo de autonomia decisória, de capacidade regional de captação e reinversão do excedente econômico, crescente processo de inclusão social, consciência e ação ambientalista, sincronia intersetorial e territorial do crescimento e crescente percepção coletiva de pertencer à região, o que dá o sentido de permanência e de identidade cultural.

Na tabela 1 apresenta-se os tipos de arranjos e cadeias produtivos identificados na pesquisa de campo, classificados a partir das seis condições de clusterização (Steinle & Schiele, 2002). Utiliza-se a classificação alta, média e baixa para a condição *Divisibilidade técnica da produção*; regional, nacional e internacional, para *Transporte do produto*; Baixa ou alta especialidade, múltiplos ou poucos atores, para a *Cadeia de valor*; indispensável e altamente indispensável, para a *Coordenação institucional*; alta, média ou baixa, para as *Potencialidades de inovações em processos e produtos*; pouco volátil e volátil, para a *volatilidade do mercado*; e alta, média ou baixa, para o *nível de Complexidade do arranjo e cadeia produtivos*.

POR UM PROJETO POLÍTICO DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL DO RECÔNCAVO

No sentido socioantropológico, Tizon, *apud* Saborin e outros (2002), afirma que território é o am-

Tabela 1

Tipologia e condições de estruturação de clusters, a partir dos arranjos e cadeias produtivos no Recôncavo/Recôncavo Delimitado

Tipo de arranjo e cadeia produtivos	Divisibilidade técnica da produção	Transporte do produto - proximidade mercado fornecedor (suprimentos) e mercado consumidor (produto final)	Cadeia de valor: especialidade e multiplicidade de atores	Coordenação institucional: diferentes competências e complementaridades	Potencialidades de inovações em rede no processo de produção e no produto	Volatilidade do mercado (sensibilidade e reação dos agentes diante da demanda)	Complexidade
Avicultura	Alta	Regional/ Nacional/ Internacional	Alta Especialidade/ Múltiplos atores	Altamente Indispensável	Alta	Muito volátil	Alta
Fumo	Baixa	Nacional/ Internacional	Baixa Especialidade/ Poucos atores	Indispensável	Baixa	Volátil	Baixa
Calçados e curtume	Alta	Regional/ Nacional	Alta Especialidade/ Múltiplos atores	Altamente Indispensável	Alta	Volatil	Média
Citricultura/ fruticultura	Baixa	Regional/ Nacional/ Internacional	Baixa Especialidade/ Poucos atores	Indispensável	Baixa	Pouco volátil	Baixa
Inhame e derivados	Média	Regional/ Nacional	Baixa Especialidade/ Poucos atores	Indispensável	Média	Pouco volátil	Média
Mandioca e derivados	Média	Regional/ Nacional	Baixa Especialidade/ Poucos atores	Indispensável	Média	Pouco volátil	Média
Entretenimento	Alta	Nacional/ Internacional	Alta Especialidade/ Múltiplos atores	Altamente Indispensável	Alta	Volátil	Baixa
Aqüicultura e pesca	Alta	Regional/ Nacional/ Internacional	Alta Especialidade/ Múltiplos atores	Indispensável	Alta	Volátil	Baixa
Fogos de artifícios e eventos	Alta	Nacional	Alta Especialidade/ Múltiplos atores	Altamente Indispensável	Alta	Volátil	Alta
Bebidas regionais: licores	Média	Regional	Alta Especialidade/ Múltiplos atores	Indispensável	Média	Volátil	Média

Fonte: FAAD/NERAN, 2003

biente de vida, ação, pensamento de uma comunidade, associado a processos de construção de identidade. Para Abramovay, *apud* Sabourin e outros (2002), um território representa uma trama de relações com raízes históricas, configurações políticas e identidades que desempenham um papel ainda pouco conhecido no próprio desenvolvimento econômico.

Segundo Cirad-Sar, *apud* Sabourin e outros (2002), o território não é um simples suporte físico das atividades econômicas ou um quadro de localização dos agentes. É um espaço construído histórica e socialmente, no qual a eficiência das atividades econômicas é intensamente condicionada pelos laços de proximidade e pelo fato de pertencer a esse espaço. Fala-se de construção de territórios a partir das estratégias de atores envolvidos e de

mecanismos de aprendizagem coletiva, como a aquisição de conhecimentos, de informações comuns por meio da prática ou da experiência coletiva. A idéia central da abordagem territorial do desenvolvimento é a preocupação pela integração e pela coordenação entre as atividades, os recursos e os atores, por oposição a enfoques setoriais ou corporativistas que separam o urbano do rural, o agrícola do industrial.

Para Santos (1997), o território não é apenas um conjunto de formas naturais, mas um conjunto de sistemas naturais e artificiais, junto com as pessoas, as instituições e as empresas que abriga, não importa o seu poder. O território deve ser considerado em suas divisões jurídico-políticas, suas heranças históricas e seu atual conteúdo econômico, financeiro, fiscal e normativo. É desse modo

que ele constitui, pelos lugares, aquele quadro da vida social onde tudo é interdependente, levando à fusão entre o local, o global invasor e o nacional sem defesa.

As estratégias de desenvolvimento territorial, segundo Sébillotte, *apud* Sabourin e outros (2002), podem ser subdivididas em quatro principais linhas: (1) cadeias produtivas, produtos e qualidade; (2) governança e coordenação territorial ou local (políticas públicas, organização e cooperação); (3) atividades e empregos (novas atividades, reestruturação produtiva, geração de empregos); (4) lógicas de inovação (construção sociotécnica da inovação). A perspectiva de estruturação de *clusters*, a partir das cadeias produtivas existentes no Recôncavo, contempla estratégias mesorregionais de desenvolvimento.

Da mesma forma, é preciso distinguir a noção de espaço e território. Espaço independe de uma ação social; território é o espaço que se estrutura em virtude de uma ação social e que compreende o aspecto econômico, social e político. Nesta pesquisa, os territórios são compreendidos pela ação sociopolítica regionalizada; portanto, os territórios não são sinônimos de espaço, nem os projetos são territoriais porque se fazem em territórios.¹ Trata-se da territorialidade dos projetos (SEI, 2003).

Um território não consiste, simplesmente, em uma região com atributos naturais. É construído segundo a capacidade dos atores de estabelecer relações organizadas – mercantis e não-mercantis – que favoreçam não só a troca de informações e a conquista conjunta de certos mercados, mas também a pressão coletiva pela existência de bens públicos e de administrações que possam dinamizar a vida regional (ABRAMOVAY, 2002).

O projeto territorial necessariamente compreende tanto as atividades econômicas das cidades, quanto as do meio rural. O universo rural surge

como a totalidade dos interesses e das experiências que se estruturam em função da vida rural, compreendendo o que acontece fisicamente no campo e o que acontece em função da vida rural: extrativismo primitivo, agricultura, extrativismo avançado, pecuária, garimpos, pesca, aquicultura, artesanato, turismo, lazer e habitação, tanto como a bancada rural no Legislativo (SEI, 2003).

OS MUNICÍPIOS E OS CONSELHOS DE GESTÃO E PLANEJAMENTO REGIONAIS

Revela-se a necessidade de se pensar o desenvolvimento rural a partir da perspectiva regional ou territorial. Assim, desloca-se o foco da análise dos problemas e soluções individuais dos municípios para um

espaço mais amplo, envolvendo um conjunto de municípios que guardam, entre si, proximidade geográfica e semelhanças quanto às atividades econômicas, tais como sistemas de produção, atividades comerciais e serviços (SEI, 2003). Essa é a perspectiva de desenvolvimento do Recôncavo: uma ação social que mobilize a sociedade regional, os agentes econômicos locais e os poderes públicos municipais.

Em relação aos aspectos ambientais e de saúde pública, observa-se que um determinado território, cuja unidade é dada por uma bacia hidrográfica, tem de ser pensado conjuntamente em questões como contaminação das águas dos rios e de seus afluentes. Abre-se o leque de discussões para o saneamento e esgotamento sanitários, disposição do lixo doméstico e/ou industrial e uso de agrotóxicos nas lavouras, sobretudo para a educação ambiental, visando à conservação dos recursos naturais locais (SEI, 2003).

Nesse caso, cabe destacar a política pública de descentralização dos serviços de saúde, que vem sendo implementada pelos governos federal, estadual e municipal; e a região do Recôncavo organiza-se nessa perspectiva, ao estabelecer a rede entre os centros de alta e média complexidade de saúde e os serviços ambulatoriais.

Segundo o Planejamento Estratégico da Bahia (2003), é necessário garantir a melhoria da gover-

¹ É preciso distinguir as abordagens de projetos territoriais. Em sentido amplo, o projeto territorial pode ser compreendido como a ação social que estrutura um território; portanto, todo território decorre de uma ação social, concretizada por um projeto territorial. Em sentido restrito, há projetos territoriais específicos que se confundem com as ações ou atividades futuras dos territórios, conforme se observam nas matrizes territoriais.

nança e do gerenciamento do sistema estadual de saúde, avançando no processo de descentralização, com ênfase na regionalização e na equidade. O estabelecimento de centros regionais polarizados, onde serão instalados os serviços de média e alta complexidade e a ampliação do atendimento básico no plano municipal, implicam um modelo hierarquizado de assistência à saúde. Prevê-se a integração do atendimento em um sistema organizado em redes, cabendo ao Estado a gestão dos serviços de média e alta complexidade e a regulação dos serviços básicos. Para isso, é preciso fortalecer a capacidade de gestão dos municípios, envolvendo acordos de cooperação técnica com o governo estadual.

No Recôncavo, destacam-se as ações das prefeituras de Cruz das Almas e São Félix, na perspectiva de ampliar e melhorar os serviços de saúde, inserindo-se na estratégia de consolidação do processo de descentralização dos serviços em âmbito regional.

Para Pedrão (1997), saúde e educação indicam a capacidade física para trabalhar e para aprender e aprimorar a produção. As políticas integradas e regionalizadas de saúde e educação devem ser um meio essencial de ligar o tratamento dos problemas mais graves de sobrevivência ao de habilitação de pessoas no campo da produção cultural.

As redes consistem em mecanismos satélites, usados para evidenciar as diversas formas de relação social. As relações econômicas com as das redes de comercialização (redes de fornecedores, atravessadores ou clientes, fidelidade comercial) são as mais conhecidas e visíveis. No caso da produção leiteira familiar do estado de Sergipe, foi evidenciada a correspondência entre diversificação dos sistemas de produção familiar e diversidade das formas de articulação com o mercado, em particular por intermediários ocasionais (frentistas, biscoiteiros ou mangalheiros) e de unidades de processamento informais (SABOURIN, 2002).

**No Recôncavo,
destacam-se as ações
das prefeituras de Cruz
das Almas e São Félix,
na perspectiva de ampliar
e melhorar os serviços
de saúde, inserindo-se
na estratégia de
consolidação do processo
de descentralização
dos serviços em
âmbito regional**

A estruturação em rede funciona para outras relações socioeconômicas de proximidade, como as prestações de trabalho (mutirão, ajuda mútua, troca de diárias). O fenômeno rede é particularmente decisivo no caso da circulação da informação e da inovação. No contexto de pequenos produtores das fronteiras agrícolas da Argentina e do Brasil, Albaldejo (1994) aplica a noção de organização socio-técnica: organização local espontânea (...), estruturada por redes fortes de parentesco, diálogo técnico e cooperação técnico-econômica, troca de trabalho em particular. No contexto da diversificação produtiva e organizacional da agricultura familiar nordestina, Hubert (1997) define as redes sociotécnicas como estruturas desenhadas pelas relações interpessoais múltiplas, que reúnem atores individuais e institucionais em âmbito regional ou local (SABOURIN, 2002).

A ação social revela-se através de várias coletividades territoriais; entretanto, nem todas as formas de relacionamento entre os componentes da população ou das instituições de um território constituem uma coletividade territorial legalmente constituída. Citam-se os perímetros irrigados, os assentamentos de reforma agrária, as comunidades rurais e as comunidades indígenas, que não possuem unidade político-administrativa. Nesse caso, há outros níveis de coordenação e representação desses coletivos, através de organizações formais, como associações, cooperativas, sindicatos, federações e de estruturas de relacionamentos informais, como as redes de interconhecimento e redes comerciais, segundo Sabourin (2002).

A inter-relação entre grupos sociais e agentes econômicos apóia-se sobre processos de coordenação entre atores, funcionamento de redes de atores sociais que gerenciam fluxos de conhecimentos e de informações. As redes e seus membros podem ser levados a posicionar-se, individual ou coletivamente, por meio de conflitos ou alianças, para tomar decisões e atuar. Esses modos de coordenação podem implicar atores confinados ao espaço local, no âmbito da aprendizagem e difusão

de tecnologias de produção, como no caso dos sistemas produtivos da mandioca, do inhame, dos citros e das flores, e podem também integrar intervenções externas para a mobilização de apoios financeiros e informativos para a negociação dos preços dos produtos. Superar essas situações implica processos de aprendizagem coletiva para elaborar representações comuns, como bases de diálogo ou de acordo. As redes e as organizações sociais, socioprofissionais ou culturais, facilitam a construção de uma identidade comum, segundo Sabourin (2002).

Salienta-se, contudo, que o município é uma unidade insuficiente para criar a dinâmica de valorização dos potenciais de um certo território. A colaboração intermunicipal direta entre organizações de base pode representar um importante contrapeso ao poder clientelista de lideranças municipais, encasteladas nos poderes de uma prefeitura. A unidade municipal chega a ser um obstáculo à criação de uma verdadeira rede territorial de desenvolvimento, uma vez que os prefeitos, muitas vezes, têm interesse em preservar a clientela que os elege e não recebem estímulos para uma ação que ultrapasse os limites do município (ABRAMOVAY, 2002).

No Brasil, não há nenhum nível administrativo de base, abaixo do município, e existem vazios entre os níveis do município e do Estado; portanto, trata-se de favorecer projetos coletivos menos ambiciosos. A ação coletiva, as organizações necessárias para encorajá-las, devem ser estimuladas. A ambição é tornar mais densas as relações sociais, as capacidades de formalização e expressão de projetos e as capacidades de manejo dos recursos pela população (TONNEAU, 2003). Disso decorre a importância dos conselhos de desenvolvimento regional, dos consórcios e associações de municípios, de comitês de bacias.

Os municípios, as coletividades territoriais em geral, devem dispor de planos, de esquemas de planejamento estratégico (planos diretores), para definir as grandes orientações, conciliando a atividade econômica, a criação de riqueza e os imperativos não-mercantis com a preservação do meio ambiente ou o desenvolvimento social (TONNEAU, 2003).

Para os municípios, conforme Porto (2003), estabeleceram-se novas possibilidades de interagir

com outros lugares, com outros atores, com uma nova estratégia, onde o esforço próprio tornou-se fundamental para enfrentar suas limitações. A necessidade de concentrar o foco em suas potencialidades é um fator preponderante como ponto de partida para o desenvolvimento, nos aspectos que dependem de suas próprias forças.

Segundo Tonneau (2002), as coletividades territoriais precisam de um dispositivo institucional de coordenação e de articulação. As formas que podem tomar esses dispositivos são diversas: agências regionais ou municipais de desenvolvimento, unidades de planejamento regional, unidades de gestão de projeto integrado, fórum municipal ou intermunicipal.

Os dispositivos institucionais desenvolvem as seguintes funções específicas, segundo Tonneau (2002):

- observar a realidade e as mudanças que contribuem para uma visão prospectiva. O objetivo é reunir dados estatísticos e qualitativos e tratá-los para identificar as tendências prospectivas da economia;
- contribuir para a elaboração de um esquema de organização do território ou de planejamento estratégico. O esquema determina as orientações fundamentais da intervenção, projetando, no tempo e no espaço, as hipóteses de desenvolvimento. Também organiza planos (urbanismo, ocupação dos solos etc.), que determinam as regras gerais e o quadro regulamentar das ações dos diferentes atores;
- informar, para poder ajudar na tomada de decisão. A decisão pode ser individual (conselho de gestão) ou coletiva. As informações dizem respeito ao ambiente geral (visão prospectiva da economia) e às necessidades de qualidade. Fazem também referências a experiências bem-sucedidas;
- colaborar com a elaboração e a realização de projetos (formalização dos projetos, apoio técnico e *savoir-faire*, apoio financeiro, contatos com instituições etc.);
- controlar a execução do esquema de planejamento ou de desenvolvimento estratégico.

No Plano Estratégico da Bahia – 2003, indica-se que o Conselho de Desenvolvimento Econômico e

Social é a instância de discussão da estratégia geral do Estado. Compõe-se de representantes da sociedade civil, combinando a participação de segmentos organizados e de pessoas com atuação reconhecida em determinadas áreas. Trata de assuntos relacionados ao desenvolvimento de médio e longo prazo da Bahia, observando as suas relações com a dinâmica nacional e as tendências da economia mundial.

Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento têm a finalidade de articular e fomentar os programas e ações de interesse regional, em consonância com a política de desenvolvimento do Estado. Atuam como fórum de discussão dos planos regionais de desenvolvimento, auxiliando no processo de avaliação de programas, projetos e serviços públicos prestados na região. Segundo o documento – Plano Estratégico da Bahia (2003), espera-se que essa iniciativa reforce o debate sobre desenvolvimento local, dentro de uma visão estratégica para a construção de uma regionalização político-institucional no estado da Bahia. Os conselhos contam com a participação de outros conselhos municipais, regionais, de organizações não-governamentais, de instituições de ensino superior ou técnico e de personalidades com atuação destacada em cada região.

Os territórios apresentam desigualdades econômicas e sociais internas e entre si: alguns possuem mais municípios deprimidos que outros, por exemplo. Além disso, possuem projetos diferentes entre si e estruturam-se com base em interesses diversos, representados por ações presentes, desenvolvidas pelos agentes econômicos e sociais que atuam em redes institucionais de parceria e por demandas que podem se concretizar em ações futuras.

As diferenciações territoriais, segundo Vilela (2002), são resultado da inter-relação entre os aspectos econômicos, sociais, culturais e institucionais que caracterizam uma realidade determinada, conjuntamente com as ligações de natureza variada que ela tem com o resto do mundo (o mercado global). Cada área é, nessa perspectiva, um caso de combinação única entre fatores internos entre si

e, destes, com o exterior, sendo justamente isso que determina a competitividade de uma área, qualquer que seja o estágio de desenvolvimento em que se encontre, incluído o de declínio. Isso implica que não há apenas um único modelo de percurso, mas múltiplos, e que as diferenciações se reproduzem e são importantes, tanto antes como depois do desenvolvimento, e serão compreendidas como um aspecto positivo, a ser valorizado, em vez de negativo, a ser eliminado, tornando-se,

enfim, um elemento estrategicamente importante na determinação da competitividade de uma área.

Na Bahia, para Porto (2003), a competitividade dos agentes econômicos ou de um segmento, irá se expressar a partir da necessidade de que a rede urbana do estado seja qualificada, para melhorar o seu desempenho. Isso se traduz em processos específicos, tanto de solidariedade, quanto de competitividade com outras cidades. O papel do Governo do Estado é, exatamente, o de articular os processos e permitir o melhor desempenho do conjunto da rede.

Uma das grandes limitações no processo de desenvolvimento regional é a fragilidade da urbanização de uma região, incapaz de criar centros dinâmicos no seu interior

AS CIDADES COMO CATEGORIAS DE ESTRUTURAÇÃO DO TERRITÓRIO

Uma das grandes limitações no processo de desenvolvimento regional é a fragilidade da urbanização de uma região, incapaz de criar centros dinâmicos no seu interior. Conforme Clementino, *apud* Wanderley (2002), a maioria dos municípios do Nordeste tem uma frágil estrutura produtiva e, a tradição agrícola regional, definiu uma estrutura urbana deficitária, formada essencialmente por pequenos municípios, com função de intermediação comercial primária, com baixo nível de urbanização e com uma estrutura política marcada pelo mandonismo local, cuja base de poder sempre foi a propriedade da terra.

Segundo Porto (2003), deve haver estímulo do Governo do Estado da Bahia às cidades, como entes políticos que dispõem de instrumentos capazes de fomentar parte do desenvolvimento social e econômico do seu território. Esse processo tem como

base premiar os esforços locais, articulando as ações com o Governo Federal e com instituições internacionais – bancos, ONGs etc. São ações que deverão ser utilizadas para potencializar as vantagens locais, criando as possibilidades de desenvolvimento de novas tecnologias e mecanismos capazes de criar ambientes propícios para fomentar a produção, a circulação no território baiano e a maior articulação da rede principal de cidades.

Ainda segundo Porto (2003), na escala de intervenções sobre a rede urbana² deve-se priorizar o estímulo ao espírito empreendedor, a qualificação dos recursos humanos, o esforço da irradiação territorial de informações adequadas, a elevação do grau de educação de forma universalizada e a estruturação moderna e adequada das instituições locais. Tudo isso realizado a partir da identificação constante das limitações e possibilidades de cada cidade, frente aos outros mercados regionais e internacionais.

Mormont, *apud* Vilela (2002), observa que na Europa, desde o fim da Segunda Guerra Mundial, estruturou-se, em vários países, uma densa rede de instituições de coordenação e desenvolvimento regional, tendo como objetivos a organização racional do espaço para uma distribuição equilibrada dos equipamentos públicos (escolar, sanitário, social) e a criação de um conjunto de outras instituições de desenvolvimento econômico, dotadas de infra-estruturas propícias ao desenvolvimento industrial e turístico, para compensar a perda de empregos no campo. É essa gestão racionalizada que está em crise: as infra-estruturas desenvolvem-se sem efeito econômico local; o desenvolvimento turístico, por sua vez, é comandado do exterior, às vezes, em detrimento das populações locais; e as indústrias movem-se para outras áreas, enquanto os serviços públicos enfraquecem-se quando se detectam os desgastes ecológicos da agricultura intensiva. Na França, a crise liga-se às ameaças sobre a agricultura, o turismo intensivo ou o despovoamento, enquanto na Alemanha e nos Países Baixos, são as ameaças ecológicas que predominam e, na Europa Meridional, a crise interfere na

forma de reprodução dos sistemas agrários e das economias locais.

A COORDENAÇÃO INSTITUCIONAL PARA A GESTÃO DOS ARRANJOS PRODUTIVOS NO RECÔNCAVO

O principal problema relativo a todos os arranjos e cadeias produtivos no Recôncavo consiste na falta de coordenação e articulação política e institucional dos agentes econômicos e sociais de cada arranjo e cadeia, na região. Propõe-se, neste documento, a criação de um arranjo institucional em rede, que seja liderado pelas instituições de ensino, pesquisa e extensão, presentes na região, considerando que essas agências, uma vez que são ambientes universitários e de pesquisa, possuem legitimidade institucional e capilaridade social em todo o território do Recôncavo/Recôncavo Delimitado, mais que as prefeituras, isoladamente, cuja jurisdição e competência institucional restringe-se aos limites da territorialidade político-administrativa dos municípios e, ademais, eventuais divergências de natureza político-partidária entre si e em relação ao Governo Estadual poderiam inviabilizar a construção e a implementação de um projeto político regional, voltado para discutir, propor e resolver os pontos de estrangulamento que impedem o desenvolvimento dos *clusters*, arranjos e cadeias produtivos.

As instituições participantes poderiam ser, por exemplo, a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), como instituição de pesquisa aplicada, a Universidade Federal da Bahia (UFBA), a Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS), a Universidade do Estado da Bahia (UNEB), a Faculdade Adventista de Administração do Nordeste (FAAD), instituições de ensino, pesquisa e extensão e a Empresa Baiana de Desenvolvimento Agrícola (EBDA), como instituição de extensão e pesquisa. Essas seis instituições consistiriam uma instância permanente de discussão, um colegiado com funções de articulação institucional e planejamento do Recôncavo, em torno da qual se organizariam seminários, debates e grupos de trabalho, estruturar-se-iam os órgãos técnicos, as câmaras técnicas de cada *cluster*, arranjo ou cadeia produti-

² O governo do estado da Bahia deve estabelecer uma estratégia para uma política de atuação voltada para o fortalecimento de 28 cidades/regiões responsáveis pela concentração de mais de 85% dos fluxos sociais e econômicos da Bahia (PORTO, 2003).

vos. As prefeituras da região participariam, também, das discussões e da execução das ações.

Em cada câmara técnica, participariam outras instituições, empresas, associações de produtores locais, outros órgãos do Estado, prefeituras, organizações não-governamentais, cooperativas e associações de classe, representadas por técnicos, em número reduzido, a fim de se evitar a constituição de uma assembléia, o que desvirtuaria a natureza técnica e de grupo de trabalho da referida instância. Esse espaço seria um ambiente para discussão, proposição e implementação de ações específicas de cada *cluster*, a fim de superar seus pontos de estrangulamento. O colegiado institucional deveria ser formado por dez câmaras técnicas, além de mais duas, que podem ser fomentadas.

Colegiado institucional executivo: EMBRAPA, UFBA, UEFS, UNEB, FAAD e EBDA.

Câmaras técnicas: a) Câmara técnica Avicultura; b) Câmara técnica Fumo; c) Câmara técnica Citricultura/fruticultura; d) Câmara técnica Calçados/curtume; e) Câmara técnica Mandioca e derivados; f) Câmara técnica Inhamé e derivados; g) Câmara técnica Entretenimento; h) Câmara técnica Leite/laticínios; i) Câmara técnica Aqüicultura e pesca; j) Câmara técnica Flores; l) Câmara técnica Fogos de artifícios; m) Câmara técnica Bebidas regionais.

Para cada *cluster*, arranjo ou cadeia produtiva, há um modelo de gestão específico e inerente a cada caso. O exemplo acima consiste num modelo de gestão comparado, que permitiria discutir e implementar ações no âmbito de discussão de cada *cluster* a partir das ações das câmaras técnicas e do colegiado central. Cada câmara técnica poderá acompanhar as atividades das demais, coletivizando-se os problemas e soluções numa rede institucional, a partir da realização de seminários e encontros de trabalho.

Da mesma maneira, com a idéia de um colegiado institucional executivo e câmaras técnicas (setoriais), estruturadas como grupos de trabalho a partir das iniciativas comuns de instituições de ensino, pesquisa e extensão, com atuação no Recôncavo (Recôncavo Delimitado), não se prescinde da participação da União, do estado da Bahia e dos municípios, através de outras instâncias, necessárias para absorver e executar as diretrizes de políticas

públicas que possam surgir desse ambiente de coordenação institucional.

Paralelamente à consolidação da rede institucional, outras ações devem ser implementadas para fomentar o desenvolvimento da região, destacando-se as seguintes:

- fomento à implantação de cooperativas de crédito;
- implantação da rede regional vinculada ao pacto institucional do sistema de saúde, integrando os municípios;
- fortalecimento à consolidação do Consórcio Intermunicipal de Pedra do Cavalo e da Associação de Municípios da Baía de Todos os Santos;
- implantação de programas permanentes de capacitação dos empresários locais;
- movimento político regional pela criação da Universidade Federal do Recôncavo;
- programas de sensibilização dos agentes locais com mecanismos de auto-identificação por meio das redes de solidariedade;
- criação e alimentação de um sistema de informações, inclusive georeferenciadas, para identificação de pontos de estrangulamento e de oportunidades de investimentos econômicos e sociais.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Ricardo. Conselhos além dos limites. In: SEMINÁRIO INTERNO DILEMAS E PERSPECTIVAS PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO BRASIL. Santiago do Chile: FAO, 2001.

_____. Desenvolvimento rural territorial e capital social. In: SABOURIN, Eric; TEIXEIRA, Olívio Alberto. *Planejamento e desenvolvimento dos territórios rurais – conceitos, controvérsias e experiências*. Brasília: EMPRABA/CIRAD/UFPB, 2002. p. 113-128.

ARAGÃO, Francisca Santos. *O doce do açúcar virando amargura – o estudo das relações existentes entre a desagregação do meio ambiente e a fome*. 1996. Dissertação (Mestrado em Economia) – FCEUFBA, Salvador, 1996.

BRANDÃO, Maria de Azevedo. Planejar qualidade: em favor dos sistemas urbanos-regionais. *Bahia Análise & Dados*, Salvador: SEI, v. 12, n. 2, p.179-93, set. 2002.

BRASIL Ministério do Desenvolvimento Agrário. *Programação do Seminário Estadual de discussão do Plano Plurianual do Governo Federal 2004-2007*. Brasília, 2003. Mimeografado.

BURELL, A. Multifonctionnalité, considérations non commerciales au cycle de DOHA. *Economie rurale*, n. 273-274, p. 13-29, 2002. [Communication colloque SFER 2002].

- CERDAN, Claire; SAUTIER, Denis. Construção e desenvolvimento dos territórios rurais – sistemas de produção de queijo em Sergipe. In: SABOURIN, Eric; TEIXEIRA, Olívio Alberto. *Planejamento e desenvolvimento dos territórios rurais – conceitos, controvérsias e experiências*. Brasília: EMPRABA/CIRAD/UFPB, 2002. p. 131-142.
- COCHET Hubert; DEVIENNE Sophie. La mise en place des contrats territoriaux d'exploitation dans la Meuse. *Le courrier de l'Environnement*, n. 47, 13, p. 2002.
- COMITE EUROPEEN DE DROIT RURAL. L'agriculture multifonctionnelle. L'Harmattan, 1999. 749 p.
- DUPRAZ Pierre; LEON Yves, PECH, Michel. Soutien public à l'agriculture et au développement rural: l'équité introuvable? *Economie Rurale*, n. 262, p. 109-118, 2001.
- LOYAT, Jacques ; PETIT, Ives. *La politique agricole commune (PAC): un enjeu de société*. La documentation française. 2^{ème} éd. Paris, 2002.
- HADDAD, P. R. et al. *A competitividade e o desenvolvimento regional no Brasil: estudo de cluster*. Brasília: CNPq/EMBRAPA, 1999.
- MAZOYER, Marcel; ROUDART, Laurence. *Histoire des agricultures du monde – du néolithique à la crise contemporaine*. Editions du Seuil, 2002.
- NUNES, Maïesse Pinto El Sayegh. *Problemas regionais de emprego e renda: o exemplo de Santo Amaro no Recôncavo Baiano*. 1996. 207 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – FCEUFBA, Salvador, 1996.
- PEDRAO, Fernando. *Novos e velhos elementos da formação social do Recôncavo da Bahia de Todos os Santos*. Salvador, 2001. Mimeografado.
- _____. *Produção cultural e organização da economia do Recôncavo*. Salvador, s. d. (a). Mimeografado.
- _____. *Realidade social e imaginário da Baía de Todos os Santos*. Salvador, s. d. (b). Mimeografado.
- _____. *Recôncavo: esboço de estratégia de desenvolvimento regional culturalmente orientado e de propostas de ação imediata*. Salvador, 2002. Mimeografado.
- _____. *Uma política cultural regionalizada: a questão de uma "Zona Franca" cultural do Recôncavo*. Salvador, s. d. (c). Mimeografado.
- PORTO, Edgar. *Desenvolvimento e território na Bahia*. Salvador: SEI, 2003. (Série Estudos e Pesquisas).
- RAMOS, José Alberto Bandeira. *Pobreza rural e sustentabilidade: elementos de sua problemática numa sub-região do Recôncavo da Bahia*. Salvador, 2002. Mimeografado.
- REMY, J. La co-institution des contrats territoriaux d'exploitation. *Ingénieries* n. spécial, p. 45-54, 2001.
- _____. Les contrats territoriaux d'exploitation ou la conversion inachevée. *Comptes rendus de l'Académie d'Agriculture de France*, v. 88, n. 7, p. 67-77, 2002.
- _____. Multifonctionnalité agricole et pluralité sociale: les contrats territoriaux d'exploitation. *Aménagement et Nature*, n. 136: 25-36, 2000.
- SABOURIN, Eric. Agricultura familiar, coletividades territoriais e construção dos territórios no Nordeste Semi-árido. In: _____. TEIXEIRA, Olívio Alberto. *Planejamento e desenvolvimento dos territórios rurais – conceitos, controvérsias e experiências*. Brasília: EMPRABA/CIRAD/UFPB, 2002. p. 197-217.
- _____. Desenvolvimento rural e abordagem territorial – conceitos, estratégias e atores. In: _____. TEIXEIRA, Olívio Alberto. *Planejamento e desenvolvimento dos territórios rurais – conceitos, controvérsias e experiências*. Brasília: EMPRABA/CIRAD/UFPB, 2002. p. 21-37.
- _____. Métodos e instrumentos de planejamento e desenvolvimento territorial. In: _____. TEIXEIRA, Olívio Alberto. *Planejamento e desenvolvimento dos territórios rurais – conceitos, controvérsias e experiências*. Brasília: EMPRABA/CIRAD/UFPB, 2002b. p. 300-314.
- SANTOS, Milton. A revanche do território. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 3 ago.1997. p. 3.
- SOUZA, Warli Anjos de. Metodologia para identificação de clusters. In: POTENCIALIDADES empreendedoras de renda e trabalho no Recôncavo delimitado (relatório de pesquisa). IAENE/FAPESB, 2004.
- SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA (SEI). *Especialização da agricultura e organização do espaço agrícola no Estado da Bahia*. Salvador: SEI, 2001. (Série Estudos e Pesquisas).
- _____. *Mão-de-obra agrícola na Bahia*. Salvador: SEI, 2000. (Série Estudos e Pesquisas).
- _____. *Relatório da pesquisa Análise Regional da Bahia Rural*. Salvador, Convênio IICA/SEI. 2003. Convênio IICA/SEI.
- TONNEAU, Jean Philippe. Articulação entre as escalas territoriais e consequências sobre o planejamento rural. In: SABOURIN, Eric; TEIXEIRA, Olívio Alberto. *Planejamento e desenvolvimento dos territórios rurais – conceitos, controvérsias e experiências*. Brasília: EMBRAPA/CIRAD/UFPB, 2002. p. 218-232.
- VEIGA, José Eli. *Cidades imaginárias: o Brasil é menos urbano do que se calcula*. Campinas: Editora Autores Associados, 2002.
- VILELA, Sérgio Luiz de Oliveira. Apoio aos atributos da agricultura familiar – o mel do Piauí. In: SABOURIN, Eric; TEIXEIRA, Olívio Alberto. *Planejamento e desenvolvimento dos territórios rurais – conceitos, controvérsias e experiências*. Brasília: EMPRABA/CIRAD/UFPB, 2002. p. 143-196.
- _____. Uma nova espacialidade para o desenvolvimento rural – a territorialidade das novas atividades agrícolas. In: SABOURIN, Eric; TEIXEIRA, Olívio Alberto. *Planejamento e desenvolvimento dos territórios rurais – conceitos, controvérsias e experiências*. Brasília: EMPRABA/CIRAD/UFPB, 2002. p. 91-112.

A ocupação da mão-de-obra agrícola no cultivo de frutas: uma análise da microrregião de Juazeiro-BA, na década de 1990¹

Patrícia da Silva Cerqueira*

Resumo

Este trabalho tem como objetivo principal traçar a trajetória da ocupação da mão-de-obra agrícola da fruticultura na microrregião de Juazeiro/BA, na década de 1990. Considerando-se a importância do trabalhador no desenvolvimento rural sustentável e o destaque que a fruticultura vem ganhando em todo o país, esta pesquisa propõe-se a analisar, através da série construída para a década de 1990, o perfil da ocupação, os níveis de ocupação por produto e a distribuição da ocupação nos meses do ano, contribuindo para o conhecimento da realidade local e servindo como suporte para a elaboração de projetos e políticas públicas direcionadas a essa atividade.

Palavras-chave: desenvolvimento regional, ocupação, fruticultura, rural, mão-de-obra agrícola.

Abstract

This work has as main objective to trace the trajectory of the occupation of the agricultural labor of the fruit plantation in the micro region of Juazeiro/Bahia in the decade of 1990. Being considered the worker's importance in the maintainable rural development and the prominence that the fruit plantation comes winning at the whole country, this work intends to analyze, through the series built for the decade of 1990, the profile of the occupation, the occupation levels for product and the distribution of the occupation in the months of the year, contributing to the knowledge of the local reality, and serving as support for the elaboration of projects and public politics addressed to that activity.

Key words: regional development, occupation, fruit plantation, rural, occupation of the agricultural labor.

INTRODUÇÃO

Estudos sobre o meio rural vêm se aprimorando ao longo dos tempos e ganhando espaço em destaque nos debates em todo o Brasil. As transformações que esse meio vem passando, desde a introdução de novas tecnologias na produção até a combinação de atividades, são fundamentais para o entendimento e o conseqüente desenvolvimento

do mesmo. O reconhecimento da relevância desses estudos e pesquisas reflete a importância do meio rural no desenvolvimento sustentável da sociedade.

O desemprego é um dos maiores problemas das sociedades no mundo atual. A falta de emprego é vista como um entrave ao desenvolvimento e ao bem-estar social. As discussões em torno do traba-

* Economista, mestre em Análise Regional pela Universidade Salvador (UNIFACS) e bolsista FAPES. patricia.c@sei.ba.gov.br

¹ Este artigo é parte da dissertação de Mestrado "O uso do trabalho na fruticultura: uma análise da microrregião de Juazeiro/Ba na década de 1990", apresentada no mestrado em Análise Regional da Universidade Salvador (UNIFACS) no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Urbano.

lho agrícola, do êxodo rural e das alternativas de ocupação da força de trabalho, tanto urbana quanto rural, voltam à tona, caracterizando a importância do tema. A criação e/ou manutenção de empregos produtivos na agricultura podem ser fundamentais na redução das altas taxas de desemprego e na diminuição das pobreza urbana e rural. Nesse sentido, entender a dinâmica da ocupação da mão-de-obra agrícola é um elemento essencial, capaz de fornecer subsídios para a elaboração de políticas públicas regionais e planejamento público e privado voltados para o desenvolvimento da agricultura e a melhoria da qualidade de vida no meio rural.

Considerando-se o tamanho e a grande diversidade existente do espaço rural na Bahia, considerando-se o tamanho da população existente nessa área e o número de pessoas ocupadas na agricultura (o maior do país), destaca-se a importância do desenvolvimento desse espaço para o melhoramento dos indicadores econômicos e sociais do estado como um todo.

Paralelamente a essas questões, a fruticultura, atividade desenvolvida em algumas regiões do país, vem ganhando destaque cada vez maior nas discussões relacionadas ao meio rural e ocupação da mão-de-obra. Ela vem se mostrando bastante lucrativa para o produtor e com elevada necessidade de mão-de-obra por hectare.

A partir dessas considerações, este artigo propõe-se a analisar a ocupação da mão-de-obra agrícola da fruticultura na microrregião de Juazeiro/BA, na década de 90, através da construção da série histórica da ocupação por município e produto pesquisado.

Na primeira parte estão incluídas as referências teórico-conceituais do tema. A segunda parte traz o perfil da microrregião em estudo, através de algumas características geográficas, demográficas, econômicas e sociais. A terceira parte traz, além da análise da ocupação da mão-de-obra agrícola da fruticultura, uma breve caracterização do cultivo de frutas no país, no Nordeste e na Bahia, um breve resumo da metodologia original da Pesquisa MOA e a adaptação metodológica feita para possibilitar o cálculo

para esse trabalho. Ao final do artigo são pontuadas algumas conclusões sobre o assunto.

CONTEXTUALIZAÇÃO

Nas últimas décadas, as inovações tecnológicas, as mudanças organizacionais, a introdução de novas espécies e a expansão das fronteiras agrícolas denotam um novo perfil para o rural brasileiro, com implicações significativas no emprego agrícola. A ocupação da mão-de-obra, nesse espaço, vem apresentando grandes mudanças.

De forma generalizada, observa-se uma tendência de crescimento significativo das atividades rurais não-agrícolas e, simultaneamente, uma queda no total de ocupações na agricultura. Esse fenômeno é característico da implantação do modelo produtivista, que prioriza os ganhos de produtividade através da monocultura, com utilização de máquinas e equipamentos, sementes melhoradas, irrigação, fertilizantes etc.

O que muitos autores chamam de produtivismo é o “modo de fazer e atuar” na agricultura. Surgido após a Segunda Guerra Mundial, foi difundido por alguns países, como os EUA, e sua principal característica é o alcance do desenvolvimento agrícola, com o objetivo de altos níveis de produção, através da incorporação de inovações tecnológicas e organizacionais (COUTO FILHO, 2003).

Esse modelo de produção visa a crescentes rendimentos físicos por hectare e menores custos, baseando-se na monocultura e na produção em larga escala de commodities. Esse “modo de fazer e atuar” proporcionou impactos nas áreas social, ambiental e econômica, compondo um novo cenário para o espaço rural.

Basicamente, as mudanças ocorridas no meio rural são decorrentes do processo de modernização da agricultura, baseado no produtivismo. O entendimento desse processo é fundamental para planejamento regional e o desenvolvimento sustentável.

As mudanças no setor agropecuário brasileiro começam a ficar mais evidentes a partir do pós-guerra. O setor, que vinha experimentando aumentos em sua produção para atender ao mercado

As mudanças ocorridas no meio rural são decorrentes do processo de modernização da agricultura, baseado no produtivismo

interno, começa a importar tratores e fertilizantes, num esforço de aumentar a produtividade, principal objetivo do modelo de produção incorporado no país. O desenvolvimento do mercado interno faz com que os aumentos de produção sejam vistos como necessários. O aumento do mercado interno no país é fruto do novo processo de divisão internacional do trabalho, que se origina na abolição da escravidão, aumentando o consumo interno.²

A partir da internalização do departamento de produção de bens de capital (D1) na economia brasileira, a partir de 1955, inicia-se o processo específico de industrialização da agricultura. O D1 agrícola e o trabalhador rural são o capital e a força de trabalho, respectivamente, que alimentarão esse novo processo de acumulação de capital.

Segundo Martine (1990), a modernização do campo está ligada à valorização da agricultura empresarial, à propriedade privada e à integração crescente dos capitais financeiro, comercial, industrial e agrícola. Esse processo pode ser dividido em três fases distintas no Brasil. A primeira, seria chamada de Modernização Conservadora (1965/79), fase em que o governo induz a modernização via crédito subsidiado, proporcionando a modernização compulsória. A segunda fase, A Crise (1980/85), na qual a agricultura se apresenta em estágio de relativa maturidade. A terceira fase recebeu a denominação de Pós-85, período marcado pela colheita de várias supersafras.

Em outras palavras, a agropecuária passa a ser uma atividade subordinada ao capital, deixando de ter laços estreitos com as forças da natureza. Ela passa a ter mais garantias, mais certezas e perde a característica de imprevisibilidade. O processo de modernização é, na verdade, a subordinação da natureza ao capital, que é capaz de moldá-la³ de acordo com as suas necessidades (GRAZIANO DA SILVA, 1996).

A redução dos preços mundiais das commodities agrícolas influencia diretamente na redução da renda do agricultor e os avanços tecnológicos re-

duzem a demanda por mão-de-obra nas atividades agrícolas. A queda dos preços, combinada com a modernização na agropecuária, levou o trabalhador rural a buscar novas atividades agropecuárias, combinar atividades agrícolas com outras atividades não-agrícolas, dentro ou fora de seu estabelecimento (trabalhador autônomo), assalariadas ou não. É nesse momento que surge o desenvolvimento da fruticultura, uma vez que as lavouras tradicionais vão perdendo espaço, em um meio cada vez mais diversificado e competitivo.

O processo de modernização, no Brasil, ocorreu de forma bastante heterogênea, apresentando dinâmicas bem diferentes entre regiões e estados. De modo geral, o resultado foi a exclusão da população rural, acarretando forte êxodo para os centros urbanos. Os reflexos da implantação do modelo produtivista na ocupação da mão-de-obra são evidentes, tanto no número de ocupados quanto na qualidade da ocupação. O crescimento do trabalho temporário e a queda da renda do agricultor são algumas das consequências do modelo de desenvolvimento adotado na agricultura brasileira.

Apesar das transformações no campo, a atividade agrícola ainda não deixa de ter grande relevância para o desenvolvimento econômico e social brasileiro. Um número significativo de municípios tem, no segmento agrícola, a sua principal atividade econômica, com parcela importante da população envolvida nas atividades rurais.⁴ Ademais, no Nordeste, a agropecuária representa 11% do PIB regional. Nesse sentido, a agricultura tem importância significativa na ocupação da população rural e a relação entre as práticas agrícolas modernas e os impactos causados por elas na vida do trabalhador são relevantes para o desenvolvimento desse meio.

A MICRORREGIÃO DE JUAZEIRO/BA: aspectos econômicos, sociais e ambientais

A microrregião de Juazeiro-BA (IBGE), é composta pelos municípios de Campo Alegre de Lourdes, Casa Nova, Curaçá, Juazeiro, Pilão Arcado,

² Segundo Kageyama et al (1996) o passo fundamental que desencadeia a crise do complexo rural, nome que é dado ao padrão agrícola estabelecido até o ano de 1850, é a transição para o trabalho livre, a partir da suspensão efetiva do tráfico negreiro pós-1850. Esse processo significou o desenvolvimento do mercado de trabalho e a constituição do mercado interno.

³ Como o próprio autor descreve em seu texto: "... se faltar chuva, irriga-se; se não houver solos suficientemente férteis, aduba-se; se ocorrerem pragas e doenças, responde-se com defensivos químicos ou biológicos; e se houver ameaças de inundações, estarão previstas formas de drenagem."

⁴ De acordo com as informações da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), do IBGE, o setor agrícola nordestino ocupava 7,8 milhões de pessoas no ano de 2002 e respondia pela expressiva proporção de 36,6% da ocupação total regional.

Remanso, Sento Sé e Sobradinho; localiza-se na área mais setentrional do estado da Bahia; faz divisa com o Piauí e Pernambuco. Considerando-se as Regiões Econômicas,⁵ ela é conhecida como Baixo Médio São Francisco, faz fronteira com a Região Nordeste, Região Médio São Francisco, Região Irecê e Região Piemonte da Diamantina. A região integra o semi-árido baiano, clima quente e seco, tem a caatinga como vegetação predominante (SEI, 2000a).

A população residente na microrregião, em 2000, segundo os dados do censo demográfico, é de 407.501 pessoas, ou seja, 3,12% da população total do estado da Bahia (13.070.250 pessoas). Observando-se as zonas urbana e rural separadamente, a população é de 243.612 pessoas e 163.889 pessoas, respectivamente. O grau de urbanização é de 59,8% (IBGE, 2003).

Observando-se os municípios separadamente, Juazeiro é o que possui a maior população (174.567 pessoas), sendo a população urbana de 133.278 pessoas e, a rural, de 41.289 pessoas; o grau de urbanização é o segundo maior dos municípios pesquisados (76,3%). A segunda maior população está no município de Casa Nova, com cerca de 55.730 pessoas, sendo a população urbana de 27.266 pessoas e, a rural, de 28.464 pessoas; o grau de urbanização desse município é o quinto maior dentre os pesquisados (48,9%). Remanso é o terceiro em termos de população residente, com 36.257 pessoas, sendo 21.015 pessoas na área urbana e 15.242 na área rural; o grau de urbanização deste município é o terceiro maior (58%). O município de Sento Sé tem a quarta maior população, seguido de Pilão Arcado, Curaçá, Campo Alegre de Lourdes e Sobradinho. (IBGE, 2003).

⁵ Definição de Regiões Econômicas proposta pela Secretaria de Planejamento – SEPLAN, órgão central do sistema de planejamento social e econômico do estado da Bahia, que identifica 15 regiões econômicas (RMS, Litoral Norte, Recôncavo Sul, Litoral Sul, Extremo Sul, Nordeste, Paraguaçu, Sudoeste, Baixo Médio São Francisco, Piemonte da Diamantina, Irecê, Chapada Diamantina, Serra Geral, Médio São Francisco e Oeste). (SEI, 2000).

Observando-se as estimativas das pessoas com 10 anos ou mais de idade, por classes de rendimento nominal mensal da microrregião, a classe que mais se destaca é a “sem rendimento”, com 51,3% da população. Nos municípios, essa situação é ainda mais grave, como, por exemplo, em Pilão Arcado, onde 67,8% dessa população se enquadra nessa classe.

Cerca de 27,0% da referida população ganha até 1 salário mínimo e, 11,9%, ganha mais de 1 a 2 salários. A classe “mais de 20 salários mínimos” representa apenas 0,4% da população. A distribuição das pessoas nas classes de rendimento se dá de forma parecida nos municípios pesquisados. A classe “até 1 salário mínimo” é a que enquadra a maior parte da população, descartando-se a classe “sem rendimento”. No município de Juazeiro, 23,9% das pessoas ganham até 1 salário mínimo e, 15%, enquadram-se entre 1 e 2 salários. É nesse município que está a maior proporção de pessoas que ganham mais de 20 salários (0,6% das pessoas). Em Casa Nova, 33,4% das pessoas ganham até 1 salário (maior proporção comparando-se os municípios pesquisados) e 10% ganham entre 1 e 2 salários. No município de Curaçá, 32,6% das pessoas ganham até 1 salário e, 12,1%, ganham mais de 1 a 2 salários. Em Sento Sé, 30% das pessoas ganham até 1 salário e, 8,7%, ganham de 1 até 2 salários.

A ocupação da microrregião, por seção de atividade do trabalho principal, das pessoas com dez anos ou mais de idade, está concentrada nas seções “agricultura, pecuária, silvicultura, exploração florestal e pesca”, doravante “agricultura”, com 45% das pessoas, e “comércio e serviços”, com 44% das pessoas. A seção “indústria extrativa, indústria de transformação e distribuição de eletricidade, gás, água e construção”, doravante “indústria”, ocupou 11% da população com dez anos ou mais de idade. Somando-se as três seções, tem-se o total de ocupados no trabalho principal que, na região, é de 138.672 pessoas, que representa cerca de 3% do

A população residente na microrregião, em 2000, segundo os dados do censo demográfico, é de 407.501 pessoas, ou seja, 3,12% da população total do estado da Bahia (13.070.250 pessoas). Observando-se as zonas urbana e rural separadamente, a população é de 243.612 pessoas e 163.889 pessoas, respectivamente

total de ocupados no trabalho principal da Bahia. (IBGE, 2003).

A posição na ocupação da população com 10 anos ou mais de idade, da microrregião, concentra-se em “empregados”, com 53%, sendo que 20,9% têm carteira de trabalho assinada, 4,5% são militares ou funcionários públicos estatutários e 27,8% não têm carteira assinada. Na região, 1,2% dessa população é de “empregadores”, 29,2% são considerados “conta-própria”, 8,8% são “não remunerados em ajuda a membro do domicílio” e 7,7% são de “trabalhadores na produção para o próprio consumo”.

O grau de informalidade na ocupação da microrregião é maior do que a estimada para o estado da Bahia (68,02%), chegando a 73,43%. A taxa de desocupação é de 15,11%, menor do que a estimada para o estado (18,38%).⁶

Observando-se a distribuição da ocupação segundo as atividades no município de Juazeiro, a atividade de comércio e serviços ocupa mais, cerca de 36.539 pessoas, segundo as estimativas do censo. A “agricultura” ocupa 16.304 pessoas e, a “indústria”, 8.890 pessoas. Do total de 61.733 ocupados na atividade do trabalho principal, 66,2% são empregadores (34,6% com carteira assinada, 4,5% são militares e funcionários públicos e 27,2% sem carteira assinada), 1,6% são empregadores, 27,4% são conta própria, 3,5% são não-remunerados em ajuda a membro do domicílio, e 1,2% são trabalhadores na produção para o próprio consumo. O grau de informalidade da ocupação é de 59,32%, o menor dentre os municípios pesquisados, menor que o da Bahia, que é de 68,02%, e menor que o da região (73,43%). A taxa de desocupação é a segunda maior dentre os municípios pesquisados, o que já era esperado devido ao aquecimento da economia observado no município

⁶ O grau de informalidade é obtido através da razão entre o somatório dos empregados sem carteira assinada, os conta própria, os não-remunerados em ajuda a membro do domicílio e o trabalhador na produção para o próprio consumo e as pessoas ocupadas x 100. A taxa de desocupação é obtida através da razão entre desocupados e pessoas economicamente ativas x 100.

nos últimos anos, o que estimula as pessoas a procurarem trabalho.⁷ (IBGE, 2003).

Comparando-se a classificação, no estado, do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH_M), entre os anos 1991 e 2000, o município melhor colocado é Sobradinho, em 37º lugar (em 1991, esse município ocupava a 22º lugar); o segundo melhor colocado é Juazeiro, com o 40º lugar (colocação igual nos dois anos); Curaçá aparece com a terceira

melhor colocação (192º lugar), caindo posições em relação a 1991 (163º lugar); Remanso é o quarto melhor colocado em 2000, ficando em 236º lugar, caindo posições, se comparado com o ano de 1991 (213º lugar); Casa Nova é o quinto melhor colocado em 2000, ficando em 248º lugar, caindo posições em relação a 1991 (214º lugar); Sento Sé é o sexto do ranking, ficando em 288º em 2000; Campo Alegre de Lourdes ocupa a sétima colocação, ficando em 364º lugar, ca-

indo muitas posições em relação à classificação de 1991 (272º lugar); o último colocado do ranking, em 2000, é Pilão Arcado, com o 407º lugar. (IPEA/FJP/PNUD, 2002).

A OCUPAÇÃO DA MÃO-DE-OBRA AGRÍCOLA DA FRUTICULTURA NA MICRORREGIÃO DE JUAZEIRO/BA

Antes de analisar os dados obtidos com a pesquisa, optou-se por fazer uma breve caracterização da atividade de fruticultura no Brasil, no Nordeste e na Bahia, e o surgimento e importância da irrigação no desenvolvimento desta atividade. Esses elementos servirão de base para as análises dos próximos subitens.

⁷ Esse fato pode parecer contraditório, a princípio, e deve ser analisado com cuidado. Considerando-se que a pergunta do questionário do IBGE refere-se à procura ou não, do entrevistado, por trabalho na semana de referência da pesquisa, em um município onde não existe nada pra fazer, onde não existe aquecimento da economia, não existe opções, as pessoas declaram que não procuraram trabalho, pois não existia trabalho pra procurar (esses vão para a inatividade e não entram nos cálculos da taxa de desocupação); já no município onde existe opções, onde existe um certo aquecimento da economia, as pessoas se sentem estimuladas a procurar trabalho e entram no cálculo da taxa de desocupação.

Os dados sobre a fruticultura foram tirados do Estudo de Competitividade de Frutas do estado da Bahia, realizado pelo Centro Internacional de Negócios da Bahia – PROMO.

O desenvolvimento da fruticultura

A atividade frutícola no país vem se destacando no cenário econômico interno e externo. Esse setor, que se desenvolveu a partir da década de 1950 no país e, no Nordeste, mais especificamente na Bahia, a partir da década de 1970, é um reflexo da intervenção estatal no sentido de desenvolver o semi-árido brasileiro, proporcionando a incorporação de novas tecnologias no meio rural, principalmente a irrigação.

A irrigação começou a se destacar no cenário nacional ao final da década de 1960, principalmente no Nordeste do Brasil, devido ao convênio da Comissão do Vale do São Francisco (CVSF), Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), Companhia Hidrelétrica do São Francisco (CHESF) e Bureau of Reclamation (BUERC), que possibilitou os diversos estudos para aproveitamento múltiplo dos recursos hídricos na região, facilitando, dessa forma, a execução de projetos de irrigação (CODEVASF, 1984).

Apesar de não ser considerado um fenômeno novo, a irrigação assume um caráter moderno a partir da implantação dos grandes projetos públicos, articulando a integração entre a agricultura e a indústria, entre as diversas atividades relacionadas ao meio rural, com as atividades urbanas. E no Nordeste, mais especificamente na microrregião em estudo, os projetos de irrigação são os impulsores do desenvolvimento da fruticultura, através da criação da Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco (CODEVASF), que tem por finalidade o aproveitamento dos recursos de água e solo do Vale para fins agrícolas, agropecuários e agroindustriais, promovendo o desenvolvimento integrado das áreas

Apesar do potencial da fruticultura no país, considerando-se os recursos naturais favoráveis, muito ainda se tem de fazer para tornar essa atividade mais forte e competitiva, tanto no mercado interno como no mercado externo. A produção de frutas no

país só ganha destaque em termos de produção no mercado internacional, com a inclusão do cultivo da laranja (que representa mais da metade da produção de frutas do país) e da banana. (CALDAS, 2001)

De acordo com os dados divulgados no Estudo da PROMO (2000), o Brasil é o terceiro maior produtor de frutas no mundo, mas o crescimento de sua produção está inferior à média de crescimento mundial. Os cinco maiores produtores mundiais são: a China (11,8%), a Índia (7,7%), em seguida o Brasil (7%), os EUA (6,2%) e a Itália (3,7%).

Observando-se o panorama nacional, a produção é liderada pelas regiões Sudeste (23,1%), Nordeste (8,3%) e Sul (4,5%). As frutas que lideram o ranking de produção são a laranja, a banana e o mamão, sendo que a laranja destaca-se, com 22,96 mil toneladas, seguida da banana, com 6,09 mil toneladas, em 1997. Apesar da supremacia da produção da laranja, três culturas possuem elevadas taxas de crescimento da produção entre os anos 1992-1997: o melão (10%), o mamão (8,8%) e a melancia (8,2%).

A respeito da exportação do Brasil, a manga, a maçã e o melão são as frutas que mais se destacam, correspondendo a US\$ 163 milhões, em 1999. O mamão vem ampliando seu mercado: no período 1994-1999, apresentou taxa de crescimento, do valor comercializado, em torno de 29,2%. O mercado exportador brasileiro é concentrado em cinco frutas, que correspondem a cerca de 80% das exportações de frutas frescas, em 1999.

O Nordeste Brasileiro, em 1997, passou dos 8 milhões de toneladas, ficando na frente da África do Sul e Chile, considerados produtores tradicionais. Em termos de produção, a banana alcançou 2,3 milhões de toneladas, seguida da laranja, com 1,8 milhão de toneladas. Observando-se a produção entre o período 1992-1997, as frutas que obtiveram as maiores taxas de crescimento foram o mamão (16,9%), a uva (11,8%), a melancia (11,6%) e o maracujá (10,8%). A produção é concentrada, com cinco frutas representando mais de 80% da produção total (banana, laranja, mamão, melancia e coco-da-baía).

Com cerca de 30,3% do volume de frutas exportadas pelo Brasil, o Nordeste tem uma participação significativa nesse segmento. Os principais produtos exportados são: o melão, a manga e a uva. A

Bahia e o Vale do São Francisco Pernambuco destacam-se na produção e exportação de frutas frescas.

A Bahia lidera a fruticultura do Nordeste, com 4 milhões de toneladas produzidas (quase a metade da produção total), seguida do Ceará, com 1,3 milhão de toneladas. Cruzando-se a taxa de crescimento anual ponderada, do período 1992-1997, com a produção do ano, verifica-se o dinamismo do estado na produção de frutas, e a Bahia foi o único estado do Nordeste que se destacou nessa relação, aliando produção expressiva com altas taxas de crescimento. No estado, como no Nordeste, a produção também é considerada concentrada, com cinco produtos correspondendo a mais de 90% da produção acumulada. O mamão é a cultura mais dinâmica em termos de produção, aliando produção e crescimento da produção.

Apesar da produção, em termos de quantidade produzida, ser considerada concentrada, como já foi descrito anteriormente, a distribuição da fruticultura na Bahia é considerada diversificada, com a participação de todas as regiões da Bahia, o que suscita o potencial de desenvolvimento dessa atividade no estado.

A ocupação da mão-de-obra agrícola

Nesse subitem pretende-se analisar os dados de ocupação da mão-de-obra agrícola da fruticultura da microrregião de Juazeiro-BA e dos principais municípios (Juazeiro e Casa Nova), com base nos resultados obtidos através da aplicação da metodologia da Pesquisa MOA Adaptada. Os resultados abrangem o período 1990-2000 e foram calculados a partir do cruzamento dos dados de área plantada da PAM-IBGE com os quesitos metodológicos da Pesquisa MOA (SEI).

Breve histórico sobre a Pesquisa MOA (SEI)

A Pesquisa “Mão-de-Obra Agrícola na Bahia”, também conhecida como Pesquisa MOA, é executada pela Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI) e tem como objetivo

estimar a ocupação da mão-de-obra na agricultura, por cultura, para o total do estado e cada uma das regiões produtoras, segundo o nível tecnológico de produção e os meses do ano. A Pesquisa ainda conta com um sistema de cooperação técnica, que inclui a Empresa Baiana de Desenvolvimento Agrícola (EBDA), a Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE), órgão vinculado à Secretaria de Economia e Planejamento do estado de São Paulo, e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

A Pesquisa MOA é uma ferramenta fundamental de auxílio ao planejamento público e privado, no sentido de desenvolver a agricultura de modo sustentável. Por estimar a demanda de mão-de-obra

por cultura, por exemplo, é capaz de relacionar os produtos que mais empregam ou que menos empregam por região, de acordo com o nível tecnológico utilizado. Dessa forma, os atores envolvidos no processo têm a capacidade de elaborar planos ou políticas para manter a população ocupada no meio rural e melhorar, conseqüentemente, os níveis de renda da população.

Resumidamente, a metodologia consiste em definir, para cada cultura, em cada uma das regiões do estado,⁸ os procedimentos a seguir:

- Demanda de mão-de-obra, em homens-dia por hectare (HD), segundo os grupos de operação de cultivo,⁹ para os três níveis tecnológicos de produção;
- Distribuição das operações de cultivo durante o calendário agrícola anual;
- Estimativa de área plantada no ano, ponderada segundo os níveis tecnológicos de produção.

A multiplicação dos itens acima fornece uma aproximação da ocupação da mão-de-obra por cultura, para o total do estado, e cada uma das regiões produtoras da EBDA, segundo o nível tecnoló-

⁸ A regionalização da Pesquisa é a mesma utilizada pela EBDA. Optou-se por trabalhar com esta regionalização para facilitar a coleta de informações no campo, para que a mesma seja a mais precisa possível.

⁹ Os grupos de operação de cultivo são: preparo do solo, plantio, capinas, outros tratos culturais, colheita e pós-colheita. Os níveis tecnológicos considerados pela Pesquisa são: alto, médio e baixo.

gico de produção e os meses do ano. A ocupação da mão-de-obra agrícola é medida em Equivalentes-Homem-Ano (EHA), e cada EHA, corresponde a um homem adulto que trabalha 8 horas diárias, durante todo o processo produtivo anual.

Com base nesses aspectos, a Pesquisa MOA representa uma ferramenta essencial para o conhecimento do meio rural, no que diz respeito à ocupação da mão-de-obra agrícola, permitindo entender o comportamento da ocupação em relação ao nível tecnológico de produção, ao ciclo produtivo, à conjuntura econômica e política do setor (créditos, preços, estoques etc.) e à natureza (mudanças climáticas). Dessa forma, constitui-se em um instrumento crucial para os planejamentos público e privado, que visem a desenvolver a agricultura, mantendo a população ocupada no meio rural com níveis adequados de renda.

Adaptação metodológica

A adaptação metodológica consistiu em considerar apenas os coeficientes técnicos de produção do nível tecnológico médio, para a construção da série 1990-2000, devido à impossibilidade de ponderação das áreas plantadas dos anos anteriores ao primeiro ano pesquisado pela Superintendência... (1998). Essa adaptação já foi utilizada pela SEI para calcular o emprego da agricultura da Bahia na década de 1990, em trabalho específico.¹⁰

Utilizando-se as áreas plantadas dos produtos da fruticultura cultivados nos municípios componentes da microrregião do IBGE (PAM), são cruzados os coeficientes técnicos de nível tecnológico médio e os demais procedimentos da Pesquisa MOA original. Dessa forma, é calculado o emprego da fruticultura na microrregião de Juazeiro-BA, para os anos 1990-2000.

Esse cálculo é uma aproximação da ocupação da mão-de-obra agrícola da fruticultura na região.

¹⁰ Esse estudo está inserido na Série Estudos e Pesquisas (SEP): Dez Anos de Economia Baiana, que traz análises de segmentos importantes na década de 1990.

Não se deve deixar de considerar que essas estimativas perdem um pouco de sua solidez devido à não-ponderação das áreas plantadas nos três níveis tecnológicos considerados pela metodologia original da Pesquisa MOA (alto, médio e baixo), mas são capazes de traçar uma idéia sobre a ocupação da região e contribuir para estudos mais específicos. Além disso, essa adaptação metodológica pode ser utilizada em outras áreas para estudos semelhantes.

A Pesquisa MOA representa uma ferramenta essencial para o conhecimento do meio rural, no que diz respeito à ocupação da mão-de-obra agrícola

Análise dos resultados

Observando-se a série histórica 1990-2000, construída a partir da metodologia adaptada, percebe-se o aumento significativo da ocupação da mão-de-obra agrícola da fruticultura, na microrregião, com taxa de crescimento em torno de 149,24%. Em termos absolutos, em 1990 a ocupação da mão-de-obra agrícola da fruticultura da região ficou estimada em 4.973,21 EHA. Já em 2000, essa ocupação passou a 12.395,35 EHA.

O crescimento da ocupação da mão-de-obra agrícola, na fruticultura da região, é consequência de diversos fatores que vêm influenciando a dinâmica econômica e social da área, como os projetos de irrigação que acabam por estimular os produtores a cultivar produtos não-tradicionais, de alto valor agregado e com tecnologia avançada. A escassez de chuvas e o alto índice de radiação solar, aliados a modernas técnicas de irrigação, permitem que o produtor colha diversas safras por ano.

Dessa forma, o aumento na área plantada, que passou de 3.784 hectares, em 1990, para 16.575 hectares, em 2000, proporcionou uma demanda maior por mão-de-obra agrícola na fruticultura. Como foi considerado, para o cálculo, apenas o nível tecnológico médio de produção, o único fator que pode elevar ou diminuir a ocupação nesse estudo é o aumento ou diminuição no número de hectares plantados (área plantada). Na Pesquisa MOA original, esse dado é ponderado em três níveis tecnológicos, que possuem coeficientes técnicos de produção diferenciados, o que permite

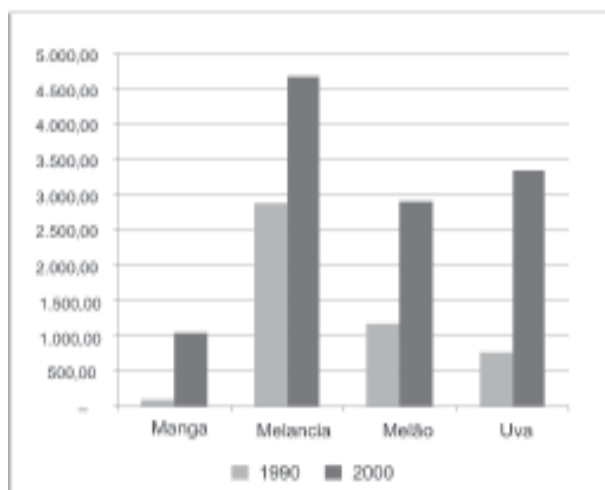
perceber os impactos do uso de tecnologias na ocupação.¹¹

A melancia é o produto que mais ocupa na região. Em termos absolutos, em 2000, o produto alcançou a marca de 4.672,88 EHA, que representa 37,7% da ocupação total da região, seguida da uva, com 3.350,69 EHA, e do melão, com 2.899,88 EHA.

Os produtos que obtiveram as maiores taxas de crescimento da ocupação da mão-de-obra, no período, foram o coco-da-baía, a manga e a banana. O crescimento significativo da ocupação desses últimos é sustentado pela expansão das áreas plantadas. O coco-da-baía, por exemplo, passou de 82 hectares, em 1990, para 947 hectares, em 2000. A manga, passou de 527 hectares, plantados em 1990, para 5.983 hectares, em 2000. A banana, passou de 191 hectares para 1.841 hectares, nos mesmos anos.

A uva também apresentou taxa de crescimento da ocupação da mão-de-obra agrícola significativa no período (339,61%), passando de 762,19 EHA para 3.350,69 EHA, em 2000 (Gráfico 1). Esse aumento corresponde, também, ao crescimento da área planta no período, que passou de 467 hectares, em 1990, para 2.053 hectares, em 2000.

Gráfico 1
Ocupação da mão-de-obra agrícola da fruticultura
Microrregião de Juazeiro/BA

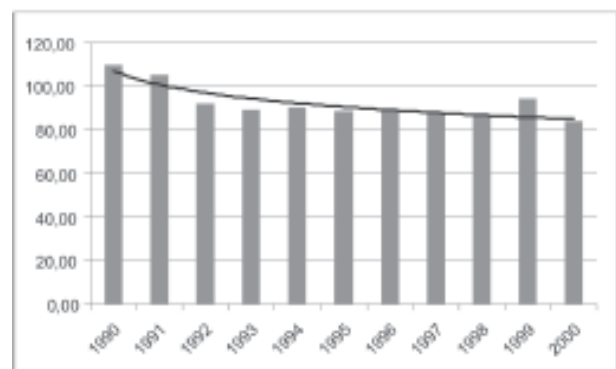


Fonte: SE/EBDA/SEADE/IBGE
Nota: Elaboração da autora.

¹¹ Os coeficientes técnicos de produção variam de acordo com o nível tecnológico utilizado. Entretanto, algumas culturas possuem apenas um nível tecnológico, devido às especificidades no seu cultivo.

Os coeficientes de variação sazonal,¹² da década em estudo, demonstram uma tendência de desconcentração da ocupação da mão-de-obra da fruticultura na microrregião de Juazeiro-BA. Esse resultado é justificado pela implementação de projetos de irrigação, pela incorporação de novas culturas, pela expansão de área plantada e pela possibilidade de colheita de diversas safras durante o ano, o que aumenta a demanda por mão-de-obra, favorecendo o agricultor. A linha de tendência construída a partir dos coeficientes de variação sazonal da ocupação da mão-de-obra agrícola da fruticultura, na década de 1990, demonstra a tendência de desconcentração da mesma ao longo dos anos. (Gráfico 2)

Gráfico 2
Coeficientes da variação sazonal da ocupação da mão-de-obra agrícola da fruticultura
Microrregião de Juazeiro/BA, 1990-2000



Fonte: SE/EBDA/SEADE/IBGE
Nota: Elaboração da autora

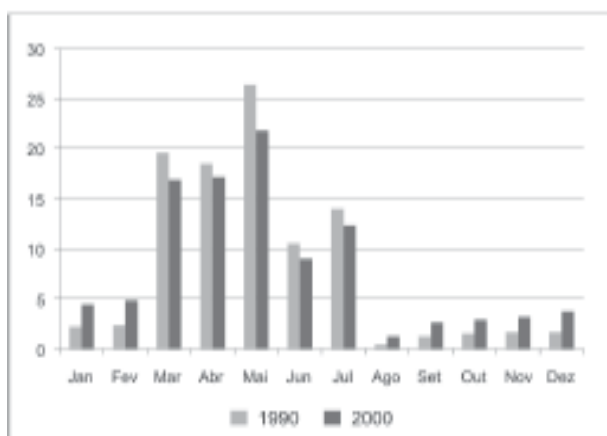
A dinâmica de produção da fruticultura, na área irrigada na microrregião de Juazeiro/BA, é diferente da dinâmica de produção de lavouras tradicionais de sequeiro. No primeiro caso, a produção é mais intensiva em mão-de-obra, podendo-se cultivar diversos produtos em uma mesma área, ocupando mais e favorecendo a desconcentração da ocupação nos meses do ano. Já no segundo caso, depende-se de condições climáticas favoráveis, que geralmente acontecem uma ou duas vezes no ano, o que favorece a concentração da mão-de-obra em meses de plantio e colheita.

¹² Quanto maiores esses coeficientes, maior a concentração da ocupação em alguns meses do ano; da mesma forma, quanto menores esses coeficientes, mais distribuída é a ocupação durante os meses do ano.

Observando-se a distribuição da ocupação da mão-de-obra agrícola da fruticultura, segundo os meses do ano (variação sazonal da ocupação), na microrregião percebe-se que os meses que mais ocupam são março, abril, maio, junho e julho. Vale ressaltar, também, que existe ocupação da mão-de-obra agrícola em todos os meses do ano, diferentemente da distribuição da ocupação da mão-de-obra agrícola no cultivo de produtos tradicionais. (Gráfico 3)

Gráfico 3

**Variação sazonal da ocupação da mão-de-obra agrícola da fruticultura
Microrregião de Juazeiro/BA, 1990-2000**



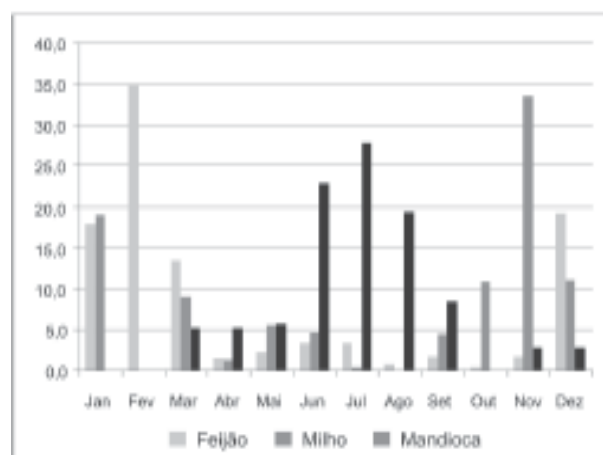
Fonte: SEI/EBDA/SEADE/IBGE

Nota: Elaboração da autora.

Comparando-se a variação sazonal da ocupação da fruticultura, da microrregião de Juazeiro/BA, em relação à variação sazonal das culturas tradicionais da Bahia, percebe-se que essa última é bem mais concentrada. O Gráfico 4 traz a ocupação da mão-de-obra agrícola do feijão, milho e mandioca, produtos considerados tradicionais da agricultura baiana. Percebe-se que existem picos de ocupação em alguns meses e, em outros, não existe ocupação. O cultivo do feijão, por exemplo, apenas ocupa os meses dezembro, janeiro, fevereiro e março, ficando o agricultor praticamente sem trabalho o resto do ano. No cultivo da mandioca, da mesma forma, a ocupação da mão-de-obra está concentrada (julho, agosto e setembro). No cultivo do milho, percebe-se que as maiores demandas por mão-de-obra estão nos meses de novembro, dezembro e janeiro.

Gráfico 4

**Variação sazonal da ocupação da mão-de-obra agrícola, segundo as culturas pesquisadas
Bahia, 1998**



Fonte: Pesquisa MOA - SEI/EBDA/SEADE/IBGE

Observando-se a relação EHA/ha das culturas pesquisadas, a melancia é o produto que mais ocupa por hectare (1,99 EHA/ha), seguida da uva (1,63 EHA/ha) e do melão (1,28 EHA/ha).

Na Tabela 1 podem ser visualizados, em ordem decrescente, os produtos estudados pela Pesquisa MOA na Bahia, e na microrregião de Juazeiro/BA; e suas respectivas ocupações por hectare (EHA/ha).

Comparando-se os resultados obtidos para microrregião de Juazeiro/BA, na década de 1990, com os resultados obtidos para a Bahia em 2002, observa-se que a melancia, a uva e o melão continuam no rol das culturas que mais ocupam por hectare.

As culturas tradicionais da Bahia, como o feijão, o milho e a mandioca, estão entre as culturas que menos ocupam por hectare. A soja, apesar dos 807.500 hectares plantados em 2002, ficou em último no ranking da ocupação por hectare, o que era esperado, devido à elevada mecanização que existe no cultivo do grão que, em 2002, ocupou apenas 0,62% do total de ocupados no estado, chegando a 6.306,19 EHA (PESQUISA MOA, 2003).

Apesar da baixa relação EHA/ha, as culturas tradicionais ainda são as que mais ocupam na Bahia, em termos absolutos. Esse fato é justificado pela concentração da área plantada nesses cultivos. O feijão foi o produto que mais ocupou em 2002,

Tabela 1

Ocupação da mão-de-obra agrícola (EHA) por hectare (ha), segundo as culturas pesquisadas, Microrregião de Juazeiro/BA Bahia, 2002

Bahia						Microrregião de Juazeiro	
Cultura	EHA/ha	Cultura	EHA/ha	Cultura	EHA/ha	Cultura	EHA/ha (*)
Tomate Mesa	5,18	Fumo	0,73	Manga	0,18	Melancia	1,99
Abacaxi	3,82	Mandioca	0,46	Milho	0,17	Uva	1,63
Melancia	1,93	Café	0,41	Algodão	0,14	Melão	1,28
Alho	1,9	Arroz	0,39	Maracujá	0,14	Mamão	0,44
Tomate Industrial	1,69	Laranja	0,31	Banana	0,12	Laranja	0,37
Uva	1,37	Sisal	0,3	Mamona	0,1	Manga	0,17
Melão	1,31	Feijão	0,29	Coco-da-baía	0,07	Banana	0,14
Cebola	1,14	Cacau	0,28	Guaraná	0,06	Maracujá	0,11
Cana-de-Açúcar	0,77	Mamão	0,22	Soja	0,01	Coco-da-baía	0,07

Fonte: Pesquisa MOA - SE/EBDA/SEADE/IBGE

(*) Cálculos da autora

chegando a 237.428,22 EHA, seguido do cacau, com 160.934,37 EHA, e da mandioca, com 158.143,34 EHA. (PESQUISA MOA, 2003).

Os municípios que mais ocupam na microrregião, considerando-se as culturas pesquisadas, são, por ordem, Juazeiro, Casa Nova, Curaçá e Sento Sé. Nesta análise serão contemplados apenas os dois mais importantes.

Juazeiro é o principal município em termos de ocupação da mão-de-obra agrícola da fruticultura na região. Os principais projetos de irrigação beneficiam praticamente toda a sua área. É também em Juazeiro que está localizado o centro do comércio local e o Mercado do Produtor, que é visto como um dos maiores mercados brasileiros, local onde o produtor comercializa a sua produção com estrutura adequada. Com infra-estrutura melhor que os demais municípios estudados, a área plantada da fruticultura é a maior da microrregião. Em 2000, essa área foi de 11.144 hectares, 67,3% do total da área cultivada com frutas na região. Dessa forma, a ocupação da mão-de-obra dessa atividade é também significativa e apresenta taxa de crescimento em torno de 206,21%, considerando-se o período 1990-2000.

Em 2000, a ocupação da mão-de-obra alcançou o patamar de 7.112,61 EHA. As principais frutas cultivadas em Juazeiro são, por ordem de importância na ocupação: a melancia, a uva, o melão e a manga. A melancia apresentou ocupação em torno de 2.490,87 EHA, seguida da uva, com 2.266,98 EHA. Além desses cultivos, o município apresenta o rol de frutas mais diversificado, comparando-se com os demais pesquisados. Compõem esse rol, por or-

dem de importância na ocupação em 2000: a banana, o maracujá, o coco-da-baía, o mamão e a laranja. Observando-se a taxa de crescimento da ocupação da mão-de-obra agrícola desses produtos, o que mais cresceu foi o coco-da-baía; entretanto, esse cultivo não é um dos mais representativos do município, em termos de ocupação, por não apresentar área plantada extensa. Já o crescimento da ocupação da mão-de-obra no cultivo da manga é significativo, passando de 66,04 EHA, em 1990, para 804,12 EHA, em 2000. O cultivo apresenta expansão significativa em sua área plantada no período, passando de 380 hectares, em 1990, para 4.627 hectares, em 2000, o que favorece positivamente a elevação da ocupação da mão-de-obra.

Comparando-se os coeficientes de variação sazonal da ocupação da mão-de-obra da fruticultura, em Juazeiro, percebe-se que a ocupação ao longo da década desconcentrou-se. O coeficiente de variação da ocupação no município (71,4%), em 2000, foi menor do que o da microrregião (84,0%). Esse resultado já era esperado, pois é em Juazeiro que se concentram as maiores áreas cultivadas, a maior diversidade de produção e os projetos de irrigação. Observando-se a distribuição da ocupação da mão-de-obra agrícola da fruticultura durante o ano, os meses que mais ocupam são março (15,2% da ocupação total do município), abril (15,2% da ocupação total do município) e maio (19,7% da ocupação total do município). Em todos os meses do ano existe ocupação da mão-de-obra agrícola.

Casa Nova é o segundo no *ranking* da ocupação na fruticultura da microrregião. Em 2000, esti-

ma-se para a atividade 1.938,22 EHA. A taxa de crescimento da ocupação, no período 1990-2000, ficou em torno de 82%.

O crescimento na ocupação da mão-de-obra da fruticultura se deu devido à expansão das áreas cultivadas com frutas. Em 1990, o município possuía 735 hectares cultivados (melão, melancia, uva e manga), passando para 1.982 hectares, em 2000 (manga, melancia, uva, melão, banana, coco-da-baía, goiaba, maracujá e limão).

Observando-se as frutas separadamente, em termos de ocupação, o principal produto em Casa Nova é a melancia, com 896,71 EHA, em 2000, e taxa de crescimento, no período 1990-2000, em torno de 100%. O cultivo de uvas é o segundo do *ranking* da ocupação, com 569,60 EHA no mesmo ano e taxa de crescimento em torno de 132,67%. O melão, apesar de ser o terceiro produto mais importante em 2000, apresentou uma queda comparando-se os anos 1990-2000. Entre esses anos, o período que apresentou elevadas ocupações nesse cultivo foi 1993-1998. A queda na ocupação é consequência da redução na área plantada do cultivo. A manga, apesar de ser o quarto cultivo em termos de ocupação, é um produto importante para o município. Com taxa de crescimento da ocupação em torno de 795%, os produtores vêm expandindo suas áreas plantadas, passando de 80 hectares, em 1990, para 716 hectares, em 2000.

Através da análise dos coeficientes de variação sazonal, da ocupação da mão-de-obra agrícola da fruticultura em Casa Nova, percebe-se a tendência de desconcentração da ocupação nos meses do ano. Em 1990, o coeficiente de variação sazonal foi de 105,1%; já em 2000, esse coeficiente passou para 83,6%. A desconcentração da ocupação é o reflexo da expansão das áreas plantadas e da possibilidade de colheita de diversas safras durante o ano, o que eleva a demanda por mão-de-obra e proporciona ocupação para o agricultor nas lavouras o ano todo. Os meses do ano que mais ocupam pessoas no cultivo de frutas são março (16,1%), abril (15,9%), maio (21,9%), junho (10,3%) e julho (13,7%).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desenvolvimento da fruticultura, na microrregião de Juazeiro/BA, vem ganhando destaque na economia nacional. Essa atividade vem se mostrando bastante lucrativa, principalmente no segmento exportação que, por comercializar produtos com elevado valor agregado, é visto como uma atividade bastante rentável.

Apesar do grande potencial dessa atividade, e da grande área existente no país com perfil para implementação de projetos de irrigação, a produção da fruticultura vem crescendo abaixo da média mundial. Nesse ponto, destaca-se a importância de políticas e pro-

gramas públicos associados às ações da iniciativa privada para o fomento da atividade no Brasil.

O potencial de ocupação da mão-de-obra agrícola, na fruticultura, é observado nos resultados calculados para o período entre 1990-2000, na microrregião de Juazeiro/BA. A expansão da área plantada ao longo dos anos possibilitou acréscimos significativos na ocupação do trabalhador rural. Vale ressaltar que a ocupação (EHA) calculada nesse trabalho apenas considera o trabalhador agrícola, ou seja, aquele que lida diretamente no cultivo do produto (preparo do solo, plantio, capinas, tratos culturais, colheita e pós-colheita). A ocupação em atividades relacionadas com a fruticultura não é captada nesse cálculo. Dessa forma, pode-se concluir que a ocupação na fruticultura, somando-se a ocupação das atividades diretas e indiretas (agroindústria, *packing-house*, exportação, serviços etc.) é muito maior do que a apresentada neste trabalho.

Outra característica observada nos resultados desta pesquisa é a capacidade que a atividade possui em ocupar o agricultor em todos os meses do ano (baixa sazonalidade da ocupação). A fruticultura, diferentemente das culturas tradicionais, que possuem picos de ocupação em alguns meses do ano, possibilita, ao agricultor, ocupação em todos os meses do ano, devido à possibilidade de produção de diversas safras no ano.

A capacidade que a atividade possui de ocupar a mão-de-obra agrícola é consequência da combi-

A expansão da área plantada ao longo dos anos possibilitou acréscimos significativos na ocupação do trabalhador rural

nação de pelo menos três fatores: o primeiro é a irrigação, que possibilita a produção de culturas não-tradicionais na região semi-árida da Bahia; o segundo, é a elevada necessidade de mão-de-obra capacitada para a realização de tratamentos culturais específicos com os produtos que, muitas vezes, são frágeis e necessitam de tratamento maior quando seguem o padrão exportação; e o terceiro fator é a localização da região que, por possuir clima e solos próprios para o desenvolvimento da atividade, possibilita a colheita de diversas safras o ano inteiro.

A fruticultura é uma atividade com um potencial muito grande a se consolidar na microrregião, mas ainda existem alguns entraves ao seu desenvolvimento. O primeiro, diz respeito à má distribuição de renda que existe na microrregião, que não é problema exclusivo da microrregião de Juazeiro/BA, mas do país de uma forma geral. O baixo potencial do mercado interno leva a atividade a perder rentabilidade. Dessa forma, muitos produtores direcionam a sua produção para o mercado externo.

O segundo entrave diz respeito à competitividade do produtor da região frente ao mercado internacional. Consolidar o padrão de qualidade das frutas para exportação da microrregião, proporcionando condições para que o produtor nacional alcançar o patamar de qualidade estabelecido pelo exigente consumidor externo, é de fundamental importância para o desenvolvimento desse segmento.

No que diz respeito à fruticultura para exportação, percebe-se influência positiva na ocupação da mão-de-obra, tanto direta como indireta. Essa atividade exige muitos tratamentos culturais com os produtos, e o pós-colheita é muito intenso em mão-de-obra (*packin-house*); entretanto, a produção da microrregião de Juazeiro/BA ainda é muito concentrada. Os produtos que dominam esse mercado são a manga e a uva. É necessária maior diversificação da produção e introdução desses produtos no mercado internacional. Além disso, as barreiras fitossanitárias impostas pelo Departamento de Agricultura dos Estados Unidos da América (USDA/APHIS) impedem o acesso dos produtos no mercado ameri-

cano. A dificuldade de cumprir com os padrões estabelecidos pelo mercado internacional é decorrente da ainda insuficiente infraestrutura adequada nos *packin-houses*, da insuficiente estrutura portuária para exportação dos produtos e da baixa frequência de embarcações. Complementando esse cenário, os pequenos produtores ainda não possuem estrutura de *packin-house* para entrar no mercado internacional, o que proporcionaria uma elevação da renda da região, pois os produtos para exportação possuem elevado valor se comparados com os comercializados internamente.

**A fruticultura é
uma atividade
com um potencial muito
grande a se consolidar
na microrregião,
mas ainda existem
alguns entraves
ao seu desenvolvimento**

REFERÊNCIAS

- CALDAS, Alcides dos Santos. *Dinâmicas globais e tendências de desenvolvimento rural em territórios periféricos: o eixo Juazeiro-Petrolina (Brasil) e a Comarca do Ribeiro (Estado Espanhol)*. 2001. Tese (Doutorado em Geografia) – Faculdade de Geografia e História, Universidade de Santiago de Compostela, Santiago de Compostela, 2001.
- CARVALHO, Otamar de. *A economia política do Nordeste: secas, irrigação e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Campus, 1988.
- CENTRO INTERNACIONAL DE NEGÓCIOS DA BAHIA – PROMO. *Estudo de competitividade de frutas do estado da Bahia*. Salvador, 2000. CD-ROM
- CODEVASF. *A irrigação no Vale do São Francisco: problemas e soluções*. Brasília, 1984.
- COUTO FILHO, Vitor de Athayde. *Ocupação da mão-de-obra agrícola na Bahia: uma análise regionalizada da década de 90*. Campinas: UNICAMP/IE, 2003. (Dissertação de mestrado).
- GRAZIANO DA SILVA, José. *A nova dinâmica da agricultura brasileira*. Campinas: UNICAMP/IE, 1996.
- IBGE. Censo demográfico 2000. Rio de Janeiro, 2003.
- IBGE. Censo demográfico 2000: microdados da amostra. Rio de Janeiro, 2003.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO – FJP. PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO – PNUD. *Novo atlas do desenvolvimento humano no Brasil*. Rio de Janeiro, 2002.
- KAGEYAMA, Ângela et al. O Novo Padrão Agrícola Brasileiro: do complexo rural aos complexos agroindustriais. In: DELGADO, Guilherme Costa; GASQUES, José Garcia; VILLA VERDE, Carlos Monteiro (Orgs.). *Agricultura e Políticas Públicas*. 2 ed. Brasília: IPEA, 1996.

MARTINE, G. Fases e faces da modernização agrícola brasileira. *Planejamento e Políticas Públicas*, IPEA, p.3-43, jun, 1990.

PESQUISA MOA. *Boletim da Pesquisa de Ocupação da Mão-de-Obra Agrícola na Bahia*. Salvador: SEI, v.2, n.3, 2003.

SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. *Mão-de-obra agrícola na Bahia*. Salvador, 2000b. (Série Estudos e Pesquisas, 46).

_____. *Mudanças sociodemográficas recentes: Região Baixo Médio São Francisco*. Salvador, 2000a. (Série Estudos e Pesquisas, 47).

Descentralização e os governos locais: uma análise dos municípios rurais do Nordeste¹

Ana Mônica Hughes de Paula*, Ana Georgina Peixoto Rocha**,
José Ribeiro Soares Guimarães***, Thomaz Borges Araripe Barbosa****

Resumo

A crise e a reforma do Estado estiveram no centro das discussões das últimas décadas do século XX. É nesse contexto que se insere o debate, em muitos países, sobre o processo de descentralização e os seus efeitos na eficiência da ação estatal e na distribuição dos bens e serviços públicos. Com base nos dados de pesquisa de campo realizada nos municípios rurais do Nordeste, busca-se uma caracterização dos serviços públicos agropecuários e da atuação dos governos locais. A pesquisa revelou que o âmbito municipal tem sido o cenário de significativas transformações na forma de gestão dos serviços públicos, impulsionado pelo processo de descentralização. Nesse espaço dos governos locais, novos arranjos institucionais constituem-se em requisitos essenciais para uma melhor qualidade dos serviços agropecuários.

Palavras-chave: descentralização, serviços agropecuários, governos locais, CMDRS, desenvolvimento local.

Abstract

The crisis and the reform of the State have been in the center of the discussions of the last decades of the XX century. On this context, a debate is inserted in many countries, about the decentralization process and their effects in the efficiency of the state action and also in the distribution of the goods and public services. On the basis of the data of field research accomplished in the rural municipal towns of the Northeast, a characterization of the agricultural public services and the performance of the local governments is searched. The research revealed that the municipal scope has been the scene of significant transformations in the form of management of the public services, impelled by the decentralization process. In this area of the local governments, new institutional arrangements consist in essential requirements for a better quality of the agricultural services.

Key words: decentralization, agricultural services, local governments, CMDRS, local development.

INTRODUÇÃO

As reformas de descentralização têm caracterizado muitos países latino-americanos na busca de

soluções para os problemas de gestão pública. Com as transformações no papel do Estado, os processos de descentralização foram considerados mecanismos para uma melhor eficiência e eficácia da ação estatal. A revalorização da esfera local, enquanto instância de representação de poder, impul-

* Economista/Mestra em Economia pela Faculdade de Ciências Econômicas – UFBA. Bolsista FAPES. anamonica@sei.ba.gov.br

** Economista/Mestra em Administração pela Escola de Administração – UFBA. Bolsista FAPES. anageorgina@sei.ba.gov.br

*** Diretor de Estudos e Pesquisas da SEI – Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia. Economista/Mestre em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais pela Escola Nacional de Ciências Estatísticas (ENCE) do IBGE. ribeiro@sei.ba.gov.br

**** Pesquisador SEI – Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia. Engenheiro Agrônomo pela Escola de Agronomia – UFBA. thomaz@sei.ba.gov.br

¹ O artigo apresenta os resultados da pesquisa desenvolvida pela Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia – SEI, para a Oficina Regional da FAO para América Latina e o Caribe.

siona a implementação de mecanismos inovadores de gestão pública, baseados em uma maior participação popular.

Este artigo analisa os serviços públicos agropecuários no âmbito dos governos municipais, com base nos dados da pesquisa de campo realizada em 50 municípios da região Nordeste. Essa pesquisa foi parte de um estudo comparativo em quatro países latino-americanos – Brasil, México, Peru e Chile, tendo como objeto a relação entre as reformas de descentralização e o desempenho dos serviços públicos agropecuários.²

A pesquisa de campo foi realizada contemplando os nove estados da região, através de uma amostra representativa de municípios rurais, nos quais foram entrevistados três atores distintos: um representante do poder público municipal e dois representantes de organizações de base presentes no município. Uma análise do impacto das reformas de descentralização no desempenho de serviços públicos deveria contemplar uma perspectiva histórica, comparando-se dois momentos distintos (“antes” e “depois” das reformas). No entanto, pelas suas características, a análise representa um marco-zero, possibilitando o estabelecimento de parâmetros para o acompanhamento, em uma perspectiva histórica, dos efeitos das reformas de descentralização. Assim, espera-se demonstrar tendências, no processo brasileiro de descentralização e, mais especificamente, no Nordeste, partindo de sua caracterização atual.

Busca-se uma caracterização do desempenho dos serviços públicos agropecuários no Nordeste e das formas de participação das organizações locais. Admite-se a importância das instituições locais e da implementação de novas formas de participação, para uma melhor oferta dos serviços públicos agropecuários.

O PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO

Mudanças econômicas, sociais e políticas, que caracterizam as últimas décadas do século XX, co-

locaram no centro das discussões o debate sobre a crise e a reforma do Estado e sobre novas articulações entre o Estado e a sociedade, provocando uma redefinição do papel de diferentes instituições no desenvolvimento socioeconômico.

Como colocam Silva e Costa (1995), processos de descentralização têm caracterizado, em muitos países, o esforço de reforma administrativa do aparato estatal. Tais esforços são, em sua maioria, determinados por novas condições econômicas, políticas e sociais experimentadas pelo capitalismo internacional em sua atual etapa de desenvolvimento. Trata-se de transformações, no sentido de redefinir o papel do Estado, sua natureza, alcance e limites de intervenção, em contraponto à forma de intervenção predominante entre os anos 1950/1970. O próprio significado e o conteúdo desses processos podem ser diferenciados. Os autores consideram que a descentralização significa um processo de redistribuição de recursos, espaços de decisão, competências, atribuições e responsabilidades; enfim, poder político-econômico, em cada formação social específica. Nesse sentido, a forma efetiva em que se configura o processo de descentralização é variada, conforme as condições específicas de cada estado, já que a descentralização ocorre em um espaço de conflitos de interesses econômicos, políticos e sociais.

A crise do Estado é entendida como uma crise que, de forma diferenciada, determina uma série de transformações, que podem ser nas bases produtivas e de financiamento das economias nacionais, bem como da articulação entre elas, tanto no plano produtivo quanto financeiro; nas formas e nos mecanismos de organização e representação de interesses políticos; no formato da estrutura social e dos níveis de desigualdade e heterogeneidade de prevaletentes, dentre outras. Assim,

políticas e ações descentralizadoras visam, nessa perspectiva, desencadear um movimento de mudança ao longo de um eixo ‘centralização-descentralização’ que caracteriza a intervenção estatal. O resultado desse movimento de mudança será sempre e tão-somente a conformação de uma nova posição nesse eixo, o que, isoladamente, não indica, a priori, a melhoria ou a piora da qualidade ou da quantidade da ação estatal considerada (SILVA; COSTA, 1995, p. 263).

² No Brasil, a pesquisa foi realizada também na Região Sul. A estrutura metodológica foi definida previamente pela FAO, para permitir a comparação das experiências com reformas de descentralização no setor agropecuário, nos quatro países considerados. No Nordeste, foram feitos alguns ajustes para a seleção da amostra, buscando-se uma adaptação às especificidades da região, sem, contudo, comprometer a análise comparativa.

Os efeitos do processo de descentralização estão condicionados a uma série de fatores vinculados à sua própria natureza e às características específicas do Estado nacional. Nesse contexto, as reformas de descentralização não podem deixar de considerar o conteúdo político e social em que são implementadas.

A descentralização brasileira está fortemente associada ao processo de democratização do país e ao esgotamento das condições de financiamento do Estado. A discussão sobre a descentralização confunde-se com a luta pela democracia, já que o Estado autoritário – e centralizador – é visto como grande responsável pelas desigualdades sociais existentes. O Estado desenvolvimentista, responsável pelas transformações estruturais da economia brasileira desde a década de 1950, vai perdendo a sua capacidade de intervenção, principalmente em função da crise fiscal e financeira que impõe mudanças na sua forma de atuação.

A descentralização ocorreu de modo descoordenado e com resistências do governo federal. Conforme Affonso (1996), contrariamente a outros países latino-americanos, a descentralização brasileira foi impulsionada pelos estados e, principalmente, pelos municípios; ou seja, não houve um plano nacional para a efetivação desse processo. Além disso, a descentralização ocorre em um quadro de crescente fragilização financeira do setor público. Como consequência, o Estado brasileiro perde gradativamente, ao longo dos anos 1980/1990, sua capacidade de planejamento e regulação, e passa por uma progressiva generalização do conflito federativo.

O debate sobre os processos de descentralização envolve questões como a redefinição do papel de cada uma das esferas de poder, a democracia e a maior participação popular, o desenvolvimento local e a eficiência e a equidade da ação estatal. Neste último aspecto, Affonso (1996) destaca que o avanço para uma maior equidade e eficiência do gasto público exige mudanças institucionais mais profundas nas estruturas dos poderes das esferas

subnacionais de governo, bem como na sua inter-relação. Elementos como a hipertrofia do Executivo dos estados e municípios, a incapacidade técnica na execução das novas funções e a falta de continuidade das políticas devem ser consideradas, para a garantia de eficiência e equidade no gasto público.

As políticas de descentralização têm como principais orientações a definição das competências entre as esferas de governo na prestação de serviços, a distribuição de recursos financeiros, essencial para uma maior autonomia dos governos subnacionais, e a participação dos diferentes níveis de governo nos processos decisórios. As disparidades intra e inter-regionais verificadas no país acarretam grande complexidade

nas relações intergovernamentais no federalismo brasileiro, com diferentes implicações no processo de formulação e implementação de políticas públicas descentralizadoras. Destaca-se, também, o papel do Estado-membro na implementação da descentralização em direção aos municípios, podendo funcionar como um obstáculo para o processo, já que ocorre aí uma disputa de poder. Os estados acabam dificultando a implementação de políticas públicas descentralizantes, que passam a ocorrer conforme as conveniências políticas de cada governo estadual (GUIMARÃES, 2000).

Os municípios na administração pública brasileira

A discussão sobre a descentralização no país abrange a questão do papel que os municípios desempenham, ou devem desempenhar, no federalismo brasileiro. A Constituição de 1988 reconhece a autonomia político-administrativa dos municípios, amplia suas competências no planejamento e na execução de serviços, além de possibilitar a ampliação da arrecadação de impostos no âmbito local e a participação na repartição das receitas tributárias. Dessa forma, a década de 1980 marca um período de destaque da participação dos municípios na federação brasileira. As sucessivas crises econô-

micas, o avanço do processo de descentralização e o aumento das demandas sociais, em função da redemocratização do país, incentivam mudanças no papel dos municípios no pacto federativo. Considerados os principais beneficiários da descentralização fiscal, com a ampliação de sua participação na receita disponível, os governos municipais também aumentaram as suas responsabilidades na prestação de serviços.

As esferas subnacionais de governo assumiram novos encargos, o que gerou uma situação contraditória de autonomia político-administrativa, de um lado, e dependência financeira das transferências dos estados e da União, de outro. Isso é particularmente relevante no caso de pequenos municípios rurais, cuja base econômica é bastante precária e insuficiente na prestação dos serviços básicos para a população. A base de tributação depende do grau de urbanização e da situação econômica dos municípios. Os municípios menores e, principalmente, aqueles com atividades predominantemente agrícolas, dependem, geralmente, das transferências constitucionais.

A descentralização política estimulou a criação de novos municípios. Como consequência, houve um processo de fragmentação, fazendo com que o número de municípios atingisse os atuais 5.560, tendo tido um crescimento anual médio de 2,4% entre 1988 e 2001. Tal processo reflete a conjuntura política favorável à descentralização federativa, evidenciando a marca da autonomia dos entes federados na criação de novas unidades político-administrativas. Também territorialmente, as diferenças regionais são marcantes: em algumas regiões, tem-se uma grande fragmentação do território, com numerosos pequenos municípios; em outras, enormes territórios pertencem a apenas um município. No Nordeste, encontram-se 1.792 municípios, representando 30,3% do total de municípios brasileiros (IBGE, 2003).

Estudo do IBAM (BREMAEKER, 2003) chama a atenção para o elevado grau de endividamento dos municípios brasileiros. Em 2001, 31,5% dos municípios apresentavam déficit fiscal. Um dos mais ele-

vados percentuais estava na faixa de municípios entre 10 mil e 20 mil habitantes, em que 36,4% apresentaram uma situação de déficit fiscal no ano de 2001. Em 2002, 44% dos municípios brasileiros apresentaram déficit fiscal. Nas faixas de municípios até 20 mil habitantes, o mais elevado percentual foi encontrado no grupo de municípios entre 5 mil e 10 mil habitantes (45,8%).

O levantamento realizado pelo IBAM também revela a magnitude dos gastos municipais, com atividades que são de competência da União e dos estados. As despesas realizadas pelos municípios, com as atividades de competência da União e dos estados, atingiram, em 2002, 4,5% das receitas municipais. A participação dos gastos com serviços da União e dos estados, sobre a receita total, é maior nas regiões mais "abandonadas" e nos municípios de menor porte demográfico, ou seja, onde é necessária uma atuação mais intensa por parte dos governos locais para garantir o fornecimento dos serviços para a população. Na faixa de municípios até 10 mil habitantes, esses gastos alcançam 10,85% da receita total e, entre 10 mil e 20 mil habitantes, representam 7,13% da receita total.

Ao se compararem os gastos municipais com atividades das outras esferas de governo, tomando por base as receitas tributárias municipais, verifica-se que os 2.686 municípios com população inferior a 10 mil habitantes despendem, com essas atividades, mais do que o triplo do que conseguem arrecadar com tributos próprios, enquanto que os 1.384 municípios, entre 10 mil e 20 mil habitantes, comprometem o correspondente a uma vez e meia toda a sua receita tributária. Ou seja, 73,2% dos municípios brasileiros comprometem mais do que toda a sua arrecadação tributária para custear serviços que a União e os estados deveriam executar no seu território.

Novos arranjos institucionais e os espaços de participação local

Os anos de 1990 são marcados por uma tendência de revalorização da esfera local, enquanto

Com a ampliação de sua participação na receita disponível, os governos municipais também aumentaram as suas responsabilidades na prestação de serviços

instância de representação de poder. É no âmbito dos governos municipais que diversos mecanismos inovadores de gestão pública, baseados em uma maior participação popular, vêm sendo implementados – fóruns, conselhos e comissões, impulsionados pelo próprio processo de descentralização, de um lado, e, de outro, pelas mudanças na relação Estado-sociedade.

Nunes (1996), ao levantar discussões sobre a valorização do poder local e o processo de descentralização, questiona duas imagens difundidas. A primeira, sustenta que o poder local é mais factível de ser democratizado e de proporcionar maior participação, dada a sua proximidade com o cidadão. Para o autor, “a proximidade do poder é, no mínimo, ambígua, pois é, também, o lugar da reprodução do poder discricionário das oligarquias” (NUNES, 1996, p. 34). A segunda imagem está vinculada ao argumento que o município é a realidade onde o povo vive, enquanto o poder central é mera abstração. Ele considera que o município não é nem mais nem menos abstrato que os demais níveis de governo; apenas suas pautas, em geral administrativas, seriam mais *concretas*, por serem compreendidas de uma forma mais fácil pela maioria da população, através da vivência cotidiana.

Segundo Bava (1994), as prefeituras têm grande capacidade de intervenção na economia dos municípios, sendo capazes de potencializar as vocações econômicas locais e eliminar obstáculos para a socialização da riqueza gerada. De um lado, isso exige mais transparência das ações dos governos locais e estímulo das administrações na criação de espaços públicos para formulação, negociação e decisão das políticas municipais, garantindo a participação popular. De outro, a efetiva participação popular implica a capacidade das entidades, associações e movimentos populares interferirem, de forma constante, nas definições e decisões de políticas públicas, com autonomia em relação ao poder local. Na prática, a participação tem sido impulsionada de “cima para baixo”, pela necessidade colocada por requisitos legais, para a participação

das organizações em projetos, e a inclusão dos municípios em determinados programas.

Villas Boas (1994) destaca que é nos canais institucionais plurais, na disputa de interesses entre os diferentes setores sociais, que pode ser construída uma leitura da realidade global do município, estabelecendo parâmetros para o que é de interesse público, para superar o corporativismo e para romper com o caráter pessoal que tradicionalmente marcou as relações com o poder municipal. Os canais de participação propiciam, em um primeiro momento, a socialização das informações, permitindo que os diferentes setores sociais tenham conhecimento e se apropriem do funcionamento da máquina administrativa, dos seus limites e possibilidades.

Dessa forma, a informação é apenas um instrumento para viabilizar a participação, e é preciso dar um salto para que os canais se tornem espaços de formulação e deliberação de políticas. Isso significa dizer que a institucionalização dos canais de participação passa pela própria participação e mobilização dos diferentes movimentos sociais na construção desses instrumentos.

Teixeira (2001), tratando sobre os diversos tipos de participação, destaca o seu caráter contraditório, envolvendo uma relação multifacetada de poder entre os atores, com identidades, interesses e valores distintos. A ideia de participação, na sua concepção, significa “fazer parte”, “tomar parte”, “ser parte” de um ato ou processo, de uma atividade pública, de ações coletivas.

Referir ‘a parte’ implica pensar o todo, a sociedade, o Estado, a relação das partes entre si e, destas, com o todo e, como este não é homogêneo, diferenciam-se os interesses, aspirações, valores e recursos de poder. Apresenta-se assim o problema de como responder aos interesses gerais, em face do particularismo e do corporativismo dos atores, exigindo-se condições objetivas e subjetivas e espaços públicos onde possam ocorrer negociações e compromissos para que as argumentações, livremente expostas, permitam chegar-se a um consenso traduzível em decisões no sistema político (TEIXEIRA, 2001, p. 27).

No Brasil, a relação entre organizações da sociedade civil e governos locais é bastante deficiente, sendo influenciada por diversos fatores: desde o

A efetiva participação popular implica a capacidade das entidades interferirem nas definições de políticas públicas, com autonomia em relação ao poder local

longo período de regime autoritário, até a falta de um nível mínimo de instrução de parcela significativa da população. O processo de descentralização é considerado, no entanto, como um fator que tem contribuído para transformações. Novas organizações e tipos de ações têm configurado um cenário de mudanças importantes, especialmente na esfera local, apesar do peso das tradicionais – e autoritárias – relações de poder existentes. Surgem novos arranjos institucionais, criando espaços de interlocução e de decisão entre sociedade civil e poder público. É o caso dos conselhos de gestão, que funcionam como instâncias de interlocução e de proposição, com a participação de representantes da sociedade civil; ou dos fóruns, espaços de discussão de temas de interesse geral, abertos à participação de qualquer cidadão ou entidade.

Ao abordar as questões relacionadas aos espaços de participação local, é importante registrar os problemas das relações de poder no Nordeste brasileiro. As transformações socioeconômicas na economia nordestina acarretaram mudanças no perfil político e nas relações de poder. Essas mudanças configuram um novo cenário político, com a entrada de outros atores sociais, apesar da permanência dos velhos atores, e, principalmente, de tradicionais práticas clientelistas (ANDRADE, 1993). É nesse espaço de revalorização dos governos locais, particularmente nos pequenos municípios rurais, que essas práticas tornam-se mais evidentes e criam obstáculos para o fortalecimento da participação da comunidade – de modo independente e autônomo – nos arranjos institucionais criados.

SERVIÇOS PÚBLICOS NO SETOR AGROPECUÁRIO

Nos anos de 1970, foi formado um complexo sistema de planejamento agropecuário, com o objetivo de orientar, coordenar, controlar e avaliar a intervenção do Estado na agricultura e o desenvolvimento do setor. O Sistema Nacional de Planejamento Agropecuário (SNPA) marca um período de auge da política agrícola brasileira, com forte intervenção estatal, buscando promover a expansão da oferta agropecuária, o aumento e a diversificação das exportações e assegurar o abastecimento do-

méstico, com duas linhas fundamentais de ação: uma forte intervenção nos fluxos de produção e de demanda agregada do setor e a promoção de transformações estruturais na dinâmica da produção (BUAINAIN; SOUZA FILHO, 2001).

Um conjunto de instrumentos e ações determinou as transformações na agricultura brasileira, viabilizadas através de políticas econômicas voltadas para uma agricultura moderna, com o Estado articulando os diferentes interesses de um projeto de *modernização conservadora*.³ A modernização do latifúndio foi a estratégia adotada e, o setor agrícola, deu o suporte necessário para o desenvolvimento industrial brasileiro, cumprindo suas clássicas funções de produzir alimentos para a população, liberar mão-de-obra do campo para a cidade e gerar divisas para a industrialização do país.

O principal instrumento de política agrícola nesse período foi o crédito rural subsidiado. O crédito rural, bem como os demais instrumentos utilizados, buscavam mudanças estruturais na agricultura, vinculando os serviços agropecuários e o financiamento subsidiado ao uso do pacote tecnológico da chamada revolução verde. O cenário começa a se modificar nos anos de 1980, impulsionado pelas mudanças na economia brasileira. Buainain e Souza Filho (2001) apontam três condicionantes básicos da evolução e trajetória da política agrícola: a orientação e as restrições decorrentes das políticas econômicas adotadas na crise dos anos de 1980; a necessidade de assegurar a compatibilidade entre o desempenho da agricultura e as prioridades da política econômica; e as pressões políticas que cresceram a partir de meados dessa década, com o processo de redemocratização.

Nesse sentido, a década de 1980 é marcada por mudanças na orientação e no manejo das políticas agrícolas, buscando sua adaptação à conjuntura econômica do país e à conseqüente crise financeira do Estado. Segundo Buainain e Souza Filho (2001), os ajustes foram sempre marginais, mantendo o modelo de intervenção, o que gerou uma gradativa erosão das políticas agrícolas como instrumento de

³ O termo “modernização conservadora” é utilizado para caracterizar o processo de modernização da agricultura, com a crescente integração com a indústria e a formação dos complexos agroindustriais. A industrialização é vista como resultado de uma aliança entre a burguesia e os grandes proprietários de terra (KAGEYAMA, 1996).

regulação da dinâmica e da evolução da agricultura. O crédito rural passa por uma reestruturação, adequando-se a um novo padrão de financiamento, e a política de preços mínimos é, nesse período, o principal instrumento de política agrícola. Nos anos de 1990, a política agrícola perde a sua eficácia enquanto instrumento de regulação do setor. É um período que pode ser considerado de transição, com o surgimento de novos instrumentos de política agrícola que, em alguns casos, marcam uma nova estratégia de desenvolvimento do setor, a exemplo do programa voltado para o fortalecimento da agricultura familiar (PRONAF).

A organização dos serviços públicos, no setor agropecuário, segue a evolução das políticas e diretrizes mais gerais, voltadas para o desenvolvimento da agricultura. É nesse contexto que se constituem os serviços públicos no setor agropecuário brasileiro, tendo como um dos marcos a criação, em 1956, da Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural (ABCAR), instituição de natureza privada, que congregava diversas instituições estaduais de assistência técnica e extensão rural. A ABCAR era responsável pela coordenação do sistema de extensão nacional, desenvolvendo, desde as atividades de capacitação de pessoal, até a normalização de procedimentos e a distribuição de recursos financeiros do governo federal, seguindo o modelo da primeira instituição de assistência técnica e extensão rural do país: a Associação de Crédito e Assistência Rural de Minas Gerais (ACAR-MG), criada em 1948, através de um convênio entre o governo mineiro e a American International Association (AIA) e baseada nas instituições de extensão americanas. O conjunto de instituições associadas à ABCAR formavam o Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural (SIBRATER), voltado para a modernização da agricultura, dentro do processo de industrialização do país.

Em 1974, no contexto da ditadura militar e como parte do processo de centralização estatal, foi criada a Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMBRATER), substituindo a ABCAR.

**A organização dos
serviços públicos,
no setor agropecuário,
segue a evolução
das políticas e diretrizes
mais gerais, voltadas
para o desenvolvimento
da agricultura**

No âmbito estadual, e sob a coordenação da EMBRATER, foram criadas as empresas estaduais de assistência técnica e extensão rural (EMATERs). Os anos de 1970 também marcam as mudanças institucionais, voltadas para reforçar a capacitação do país em geração de tecnologia agropecuária, que já existia, estruturada nos Institutos de Pesquisa e Experimentação Agrícola – IPEAs. A Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) é criada em 1972, como centro de um sistema nacional, integrada pelos antigos IPEAs, empresas estaduais e por centros regionais da própria EMBRAPA, especializados em produtos.

No início dos anos de 1990, no governo Collor, e no contexto da crise do Estado e das reformas estruturais, a EMBRATER foi extinta: suas atribuições foram, inicialmente, repassadas para a EMBRAPA. Em 1994, as atividades de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), no âmbito federal, passaram para o Departamento de Infra-estrutura e Extensão Rural – DIER, do Ministério da Agricultura, perdendo, assim, a sua coordenação nacional e iniciando um processo de sucateamento das instituições estaduais. Nesse mesmo ano foi criada a Associação Brasileira das Entidades Estaduais de Assistência Técnica e Extensão Rural (ASBRAER), uma instituição sem fins lucrativos, formada pelos dirigentes das várias EMATERs, buscando uma coordenação nacional das atividades. A partir da extinção da EMBRATER, o sistema oficial de ATER passou a apresentar situações bem específicas em cada estado. Na região Nordeste, fortemente dependente dos recursos federais, os efeitos foram mais acentuados, refletindo a falta de uma política de regulação nacional e a diminuição de recursos. Algumas instituições foram extintas, outras incorporadas em órgãos, configurando níveis de atuação específicos; assim, as instituições de assistência técnica e extensão rural tomaram formas e estruturas diferenciadas em cada estado do Nordeste.

Um dos pontos fortes dessas instituições é a sua capilaridade, com a presença de escritórios regionais em muitos municípios. Dados da ASBRAER

(2001) demonstram um elevado grau de abrangência dessas instituições: em média, 96% dos municípios nordestinos são atendidos pelos escritórios regionais ou locais. Na prática, no entanto, é reconhecida a insuficiência de recursos humanos e materiais para a realização das atividades e o atendimento do público-alvo.

Segundo Echenique (1998), três etapas marcam as instituições oficiais de ATER: na primeira etapa, eram entidades não-governamentais, que utilizavam métodos grupais para atender as famílias, considerando aspectos sociais e econômicos; na segunda etapa, têm-se as empresas públicas, que trabalhavam dentro do paradigma da revolução verde, voltadas para o aumento da produção e da produtividade, com um atendimento individualizado; e, na terceira etapa, ainda em definição, ganham importância temas como qualidade da produção, competitividade, preservação ambiental e sustentabilidade. Esta última fase é, também, marcada pela busca de novos métodos de gestão para superação dos problemas enfrentados nos anos recentes. É nesse novo contexto que diferentes instituições e atores assumem as atividades da ATER, tais como organizações não-governamentais, cooperativas, associações de agricultores etc.

As prefeituras, assim, assumem um papel destacado a partir dos anos de 1990. O crescimento do número de prefeituras que trabalham com ATER denota uma tendência de fortalecimento das ações locais, mas também está associado ao desmantelamento do sistema, exigindo a ação do poder local na prestação dos serviços, em muitos casos estabelecendo parcerias com os escritórios regionais das instituições oficiais.

A PESQUISA DE CAMPO

Para a seleção da amostra foram levantadas, inicialmente, informações sobre a população (total, urbana e rural) dos municípios da região Nordeste, com base nos dados do Censo 2000, do IBGE. Em seguida, selecionaram-se os municípios com popu-

lação inferior a 20.000 habitantes e mais de 50% da população residente em áreas rurais.

Uma definição da amostra, a partir da simples hierarquização desses municípios, considerando os critérios de população, mostrou-se insuficiente, não permitindo a abrangência de todos os estados da região, além de concentrar excessivamente municípios em um número exíguo de estados. Dessa forma, foi preciso considerar, preliminarmente, a “ruralidade” existente nos estados, caso de Sergipe, em que, de um total de 75 municípios, 57 têm população de até 20.000 habitantes e mais de 50% da população residindo em áreas rurais.

Faz-se necessário considerar a limitação do conceito do grau de urbanização dos municípios. A de-

finição da área urbana do município é dada pela Lei do Perímetro Urbano, de competência exclusivamente municipal, servindo tanto para fins urbanísticos quanto tributários. É esse perímetro urbano que indica o limite oficial entre as áreas urbanas e rurais. De acordo com o Manual de Delimitação dos Setores de 2000, do IBGE, a área urbana, é definida como a “área interna ao perímetro urbano de uma cidade ou vila”; e, a área rural, é definida por diferença, como a “área externa ao perímetro urbano”.⁴ Uma das principais restrições que costumam ser feitas pelos analistas é o arbítrio do poder público municipal, para o qual seriam muito mais importantes as consequências fiscais do que quaisquer aspectos sociais, econômicos, culturais, geográficos ou ambientais.

Nesse sentido, a seleção de municípios contemplou os seguintes critérios, conforme as etapas abaixo: 1º) foram definidos, por estado, os municípios nas seguintes situações: população inferior a 20.000 habitantes e mais de 50% da população residente em áreas rurais; 2º) do total da lista obtida com base no critério 1, foram selecionados 30% dos municípios de cada estado, considerando, em ordem decrescente, o percentual da população rural; 3º) da relação de municípios obtida pelo critério 2 (um to-

⁴ Quando o município não possui essa lei, é o próprio IBGE que estabelece – de preferência junto com a prefeitura – os limites do quadro urbano que serão considerados pelo Censo Demográfico.

tal de 378 municípios), foi selecionada uma amostra proporcional representativa por estado, atingindo 50 municípios da região Nordeste.

A seleção definitiva dos 50 municípios pesquisados levou em conta, também, um conjunto de outros critérios a fim de abranger as heterogeneidades existentes na região, bem como permitir recortes analíticos vinculados aos objetivos da pesquisa. Dessa forma, foram considerados os seguintes elementos: densidade demográfica; existência de conselhos municipais, principalmente de Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS); e ano de criação do município.

A consideração conjunta desses critérios permitiu, além da identificação dos municípios rurais, compor uma amostra representativa da heterogeneidade espacial, ambiental, do nível de institucionalidade municipal (com ou sem conselhos). Foram priorizados os municípios criados até a década de 1990, em função do próprio objetivo da pesquisa: os efeitos das reformas de descentralização seriam claramente mais perceptíveis nos municípios mais antigos, que teriam parâmetros para a avaliação desse processo. No entanto, considerando o elevado número de municípios recém-criados no universo da pesquisa, particularmente no estado do Piauí, a amostra acabou recaindo também em municípios criados após 1990.

A pesquisa também contemplou o levantamento de dados secundários, privilegiando alguns indicadores básicos, com o objetivo de fazer uma caracterização dos municípios componentes da amostra. As informações obtidas evidenciam um quadro semelhante que identifica os municípios pesquisados, apesar das especificidades de cada um. Entre 1991/2000, as taxas de crescimento foram extremamente baixas, com diversos municípios registrando redução das suas populações. Das pessoas de 10 anos ou mais de idade, parcela importante está ocupada nas atividades agropecuárias (agricultura, pecuária, silvicultura, exploração florestal e pesca), conforme os dados do Censo 2000 do IBGE. Alguns municípios chegam a ter 87,3% das pesso-

as de 10 anos ou mais de idade ocupadas nesse setor, o que revela a importância dessas atividades.

A renda per capita média do conjunto dos municípios é de R\$ 72,2. A desigualdade de renda fica evidente quando se analisa a proporção da renda apropriada pelos 20% mais ricos: em 22 municípios, os 20% mais ricos detêm mais de 60% da renda. Considerando a origem da renda, pelo menos 10% da população dos municípios pesquisados têm

mais de 50% de seus rendimentos provenientes de transferências governamentais. Em alguns casos, mais de 30% das pessoas têm mais de 50% de seus rendimentos oriundos de transferências governamentais. De acordo com o Atlas de Desenvolvimento Humano, esses municípios apresentam elevada proporção de sua população na condição de indigentes;⁵ dos municípios pesquisados, 20 deles têm 50% de indigentes.

Com base nas informações da Pesquisa de Informações Básicas Municipais, do IBGE (2003), é possível fazer uma razoável aproximação do processo de desconcentração e descentralização administrativa em vigor no conjunto dos municípios estudados, no que se refere ao nível de institucionalização dos Conselhos Municipais. Os Conselhos Municipais de Políticas Setoriais⁶ desempenham um importante papel no atendimento das demandas locais, uma vez que constituem instâncias da sociedade civil que representam direitos e interesses específicos, que se articulam com os poderes constituídos não apenas no âmbito local, mas também estadual e federal.

A pesquisa do IBGE investigou, em todos os municípios brasileiros, a existência de Conselhos Municipais em 13 áreas ou setores de governo, a saber: Saúde, Educação, Assistência Social, Direitos da Criança e do Adolescente, Emprego/Traba-

Os Conselhos Municipais desempenham um importante papel no atendimento das demandas locais, uma vez que constituem instâncias da sociedade civil que representam direitos e interesses específicos

⁵ Indivíduos que não detêm renda mínima suficiente para adquirir uma cesta de alimentos com a quantidade calórica recomendada.

⁶ Órgão colegiado, formado por representantes do setor governamental e/ou da sociedade civil, que tem como função formular políticas públicas setoriais nas áreas de Saúde, Transporte e Educação, entre outras, possibilitando a descentralização administrativa no governo municipal (IBGE, 2003).

lho, Turismo, Cultura, Habitação, Meio Ambiente, Transportes, Política Urbana, Promoção do Desenvolvimento Econômico e Orçamento. Considerando os municípios pesquisados, é possível constatar que os Conselhos Municipais de Saúde são aqueles que mais se fazem presentes, na medida em que estão constituídos em 92% desses municípios. Entretanto, vale ressaltar que tal proporção é inferior, tanto em relação à média nacional (97,6%) quanto à nordestina (96,6%). Logo em seguida, vêm os Conselhos de Assistência Social (90%). Conforme destacado pelo IBGE (2003), Saúde e Assistência Social são dois setores que, além de serem objeto de políticas públicas que devem ter cobertura universal, fazem parte das políticas setoriais, cuja descentralização para a esfera municipal é cada vez mais estimulada pelo governo federal e para os quais o repasse de recursos de outras esferas de governo pressupõe a criação de Conselhos. Diante desse contexto, é de se esperar maior número de Conselhos nesses serviços.

Também no setor educacional a cobertura deve ser universal, mediante o desenvolvimento e implementação de políticas em todos os municípios do país. Entretanto, apenas 62% dos municípios possuíam Conselhos de Educação⁷ – percentual inferior ao do país (73,3%) e ao da região Nordeste (66%).

Chama a atenção o fato de que, ante ao conjunto dos outros dez tipos de Conselhos investigados pelo IBGE, apenas o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente se fazia presente em mais da metade (56%) dos municípios investigados. O Conselho de Meio Ambiente, por exemplo, existia em apenas 8% dos municípios – na média nordestina, a proporção era bastante superior (14,3%).

As informações, referentes à existência daqueles conselhos mais diretamente relacionados ao processo de desenvolvimento econômico dos municípios, trazem algumas particularidades que merecem destaque. Primeiro, cabe ressaltar que apenas 8% dos municípios possuem conselho na área de promoção do desenvolvimento econômico. Essa exígua proporção causa preocupação, dado que tal Conselho é criado com o objetivo de formular políticas para as atividades econômicas do município.

Em segundo lugar, a proporção era igualmente pequena em relação à existência de Conselho na área de emprego/trabalho (10%).

Além da existência dos Conselhos que, indubitavelmente, já representa um avanço em termos de descentralização e democratização da gestão municipal, um outro importante elemento a ser analisado, desse ponto de vista da participação da sociedade, é a paridade da representação. Considerando-se o total de 195 Conselhos, nas diversas áreas de atuação investigadas, nos 50 municípios estudados, um contingente de 143 (cerca de 73%) era do tipo paritário.⁸ A maior proporção de conselhos paritários figurava entre aqueles que atuavam na área da Assistência Social (89,1%). Vale ressaltar que, na média nacional e nordestina, tal proporção era de aproximadamente 93,5%.

Outra importante forma de avaliar o efetivo nível de democratização dos Conselhos, e o grau de importância conferido pelo poder público municipal aos mesmos, pode ser visualizada através da informação relativa à existência de Fundo Municipal ou Especial.⁹ Segundo as informações levantadas, apenas pouco mais de um terço (34,4%) dos Conselhos existentes nos municípios em análise contavam com Fundos Especiais. Apenas nos Conselhos de Saúde mais da metade dos municípios (56,5%) dispunham de Fundos.

Essas informações revelam que a valorização da participação da sociedade civil nas políticas públicas das gestões locais dos municípios pesquisados – por intermédio dos Conselhos Municipais – está num nível bastante aquém do requerido pelo ideário da gestão democrática, figurando, inclusive, numa situação mais desfavorável do que aquela predominante no conjunto da região Nordeste.

Tal processo se manifesta não somente pela inexistência de diversos Conselhos estratégicos na grande maioria dos municípios – cerca de 90% não possuem Conselhos de Meio Ambiente, Cultura, Promoção do Desenvolvimento Econômico e Em-

⁷ Exclusive Conselhos do FUNDEF e de Alimentação/Merenda Escolar.

⁸ Conselho que tem igual número de representantes do setor governamental e da sociedade civil. No caso dos Conselhos de Saúde, considerou-se paritário quando, conforme exigido pelo SUS, tem o mesmo número de representantes da sociedade, ou usuários, do setor governamental e dos prestadores de serviços (IBGE, 2003).

⁹ Provisão em recursos financeiros destinada a atender ou a cobrir políticas setoriais estabelecidas por um Conselho Municipal.

prego/Trabalho – mas, também, pelo fato de 27% dos Conselhos não serem paritários e apenas 34,4% administrarem Fundos Especiais.

Mesmo contando com as particularidades de cada estado, principalmente em relação às questões culturais, geográficas e políticas, as observações levantadas pela pesquisa de campo, bem como as dificuldades encontradas, foram similares. No conjunto, são municípios que, muitas vezes, não dispõem de outra fonte de renda permanente, além das atividades agrícolas. O quadro, de um modo geral, é de extrema pobreza, agravada nas regiões mais secas. As estruturas políticas e administrativas dos municípios são bastante precárias e o grau de participação da população é muito deficiente. Em geral, as associações e os sindicatos não mantêm uma boa relação com a prefeitura, queixando-se da pouca atuação ou, até mesmo, de sua inoperância. Muitas das associações são criadas com o intuito restrito de atender aos requisitos formais dos programas estaduais e, assim como os sindicatos, têm nas contribuições (anuidades) dos associados sua principal ou única fonte de renda.

O GOVERNO LOCAL E OS SERVIÇOS PÚBLICOS AGROPECUÁRIOS NO NORDESTE

A qualidade dos serviços, os espaços de participação, o funcionamento dos conselhos e a transparência das informações são elementos que contribuem para uma caracterização dos serviços públicos agropecuários, partindo dos dados da pesquisa de campo.

Em relação ao perfil dos entrevistados, vale destacar que o grau de escolaridade é extremamente baixo, tanto nas organizações, quanto nas prefeituras. Dos representantes do poder público, apenas 42% têm nível superior completo, e 36% concluíram o ensino médio. Dentre os dirigentes das organizações, 2% têm nível superior completo, enquanto 37% dos entrevistados têm apenas o ensino fundamental incompleto.

Os serviços públicos agropecuários

As reformas de descentralização pressupõem que os municípios passem a oferecer os serviços que anteriormente eram atribuições do governo central. Considerando as atividades desempenhadas pelo governo municipal, a pesquisa revelou que crédito, educação rural e orientação em técnicas e práticas produtivas são os principais serviços agropecuários oferecidos, representando 37%, 33% e 32% respectivamente das respostas das organizações. Para 65% das organizações entrevistadas, as atividades desempenhadas pelo governo local não atendem às necessidades dos produtores. Vale registrar que as atividades de crédito correspondem, em grande parte, ao financiamento do governo federal para a agricultura familiar, cujos recursos são repassados para os municípios.

A orientação em técnicas e práticas produtivas é um dos pontos principais da assistência técnica e extensão rural, que vem sendo realizada pelos governos locais. Nesse aspecto, verificou-se que o número médio de pessoas trabalhando no setor agropecuário (técnicos, pessoal de apoio, conveniados e outros) é de apenas 1,5 por município, o que compromete a qualidade dos serviços. Para as organizações entrevistadas, a assistência técnica é, justamente, um dos principais problemas enfrentados. Quando questionadas sobre o número de funcionários públicos que trabalhavam para o setor agrícola, 74% das organizações responderam que era insuficiente.

A agricultura foi considerada o setor mais importante para os habitantes do município, por 98% das prefeituras e por 99% das organizações. Para a pecuária, os percentuais foram de 68% e 61%, respectivamente. Para 80% dos prefeitos entrevistados, a agricultura é o setor que mais contribui para a renda do município. Apesar das recentes mudanças no rural brasileiro, são os setores tradicionais – agricultura e pecuária – que continuam tendo peso para os pequenos municípios rurais. É interessante

O quadro, de um modo geral, é de extrema pobreza, agravada nas regiões mais secas. As estruturas políticas e administrativas dos municípios são bastante precárias e o grau de participação da população é muito deficiente

observar que a introdução de novas atividades não necessariamente representa benefícios para as comunidades locais. Em alguns municípios, o desenvolvimento do turismo tem sido colocado como um fator de maior exclusão dos agricultores familiares. Muitos empreendimentos localizados em pequenos municípios não utilizam a mão-de-obra local e não compram os produtos dos agricultores e pescadores. Em alguns municípios, cuja pesca era a atividade predominante, a criação de camarões em viveiros está incorporando as áreas tradicionalmente utilizadas pelos pescadores e trazendo sérios prejuízos sócio-ambientais. Quando questionadas sobre a atenção dada pelas autoridades municipais aos problemas do setor agropecuário, 51% das organizações responderam que o poder local “conhecia algo do tema, mas seu interesse político estava mais ligado a outros temas”, evidenciando um baixo nível de comprometimento do poder municipal.

Quanto aos efeitos das reformas de descentralização no setor agropecuário do país, 54% dos prefeitos consideram que houve maior participação da comunidade local, 46% citaram a falta de recursos, 44% maior dependência das políticas/programas do governo federal/estadual. Para as organizações, a maior participação da comunidade local foi também o mais citado (41%), seguido da maior dependência das políticas/programas do governo federal/estadual (37%) e da escassez de recursos financeiros (35%). A percepção dos efeitos das reformas de descentralização parece ser semelhante entre organizações e prefeituras. Diferentemente das áreas de saúde e de educação, o processo de descentralização não é muito claro no setor agropecuário.

O marco legal de descentralização no país não foi acompanhado pela descentralização de recursos financeiros e administrativos para o exercício das novas responsabilidades. Para os prefeitos, isso resulta em uma pressão social no espaço local. Para os representantes do poder público municipal, a principal limitação da prefeitura para resolver os problemas agrícolas é justamente a falta de

A introdução de novas atividades não necessariamente representa benefícios para as comunidades locais. Em alguns municípios, o desenvolvimento do turismo tem sido colocado como um fator de maior exclusão dos agricultores familiares

recursos financeiros. Essa também é a principal limitação do governo municipal na opinião das organizações entrevistadas (41% das organizações afirmaram que a falta de recursos financeiros é a limitação mais importante do governo municipal). Os serviços que deveriam ser realizados pela administração local são, no mínimo, de baixa qualidade, e isso quando ele existe, não atendendo à demanda real. Para 34% das organizações, existe falta de prioridade do governo municipal para os temas rurais e, para 27%, falta de capacidade organizativa do próprio governo municipal.

As organizações nos espaços locais

A participação das organizações locais pode ser analisada com base em alguns elementos, como a presença de instituições e os canais existentes de participação. As formas institucionais existentes para discussão de problemas/

demandas, a participação em fóruns de planejamento e o desenvolvimento de ações conjuntas são alguns elementos que possibilitam entender as relações estabelecidas no âmbito local.

Considera-se aqui a importância da participação local para o próprio desempenho dos serviços públicos. Em um contexto de descentralização, a existência de espaços de concertação entre os atores, ou seja, entre a sociedade civil organizada e o governo local, contribui para a transferência de informações. São esses espaços, e o seu funcionamento efetivo, que impulsionam a prestação de serviços públicos de melhor qualidade.

Observando-se os dados coletados, 92% das organizações entrevistadas afirmaram existir CMDRS em seus municípios; já entre as prefeituras, o percentual atingiu 98%. Nos municípios em que as organizações desconheciam a existência do CMDRS, este havia sido criado recentemente, a partir de, no mínimo, 1999, em alguns casos só sendo implantado em 2003. Vale registrar a dificuldade, em muitos casos, de obter informações sobre os CMDRS; os próprios representantes do poder público demons-

traram desconhecimento sobre a questão, o que evidencia o precário funcionamento dessas instituições.

Dos dirigentes do poder público que afirmaram existir o CMDRS, 34% confirmaram que o motivo de sua criação estava vinculado à exigência do governo central ou estadual, com vistas à operacionalização de algum programa; 15% afirmaram que tal motivo estava relacionado às questões mais abrangentes, ligadas ao desenvolvimento do setor e também do município. Ou seja, a implantação dos CMDRS é associada à imposição do governo central, através da criação do PRONAF, em 1995, configurando-se em uma necessidade para o acesso aos recursos públicos, não sendo resultado das iniciativas e ações das organizações de base e do poder local. Essa afirmação é reforçada com os dados do IBGE sobre a existência de conselhos nos municípios pesquisados. Como já observado, os conselhos mais presentes são, justamente, aqueles relacionados às políticas setoriais estipuladas pelo governo federal, cujo repasse de recursos pressupõe a sua criação.

Ao serem questionadas sobre o significado dos CMDRS, 25% das organizações disseram ser um espaço de decisão e partilha de poder; para 32%, é um espaço de comunicação e informação; e para 42%, de representação e participação. Já para 46% das organizações o CMDRS é visto apenas como “um órgão vinculado ao poder público”.

A existência de instituições que viabilizem o processo de comunicação entre a comunidade e o poder público é um elemento fundamental para a transferência de informações. No âmbito municipal, a proximidade do poder pode ser um fator facilitador da comunicação entre representantes públicos e as organizações. No entanto, é também nesse espaço local, mais próximo das demandas populacionais, que a transferência de informações pode ser mais facilmente “bloqueada” para privilegiar interesses particulares.

A descentralização gera uma nova dinâmica de gestão do poder público, estimulando a participa-

ção da população no desenvolvimento local e a criação de novas organizações. Das organizações entrevistadas no Nordeste, 47% foram criadas após a década de 1990. Apenas 11% das organizações foram criadas na década de 1980 e, 28%, tiveram o seu surgimento até o final da década de 1970. As organizações mais antigas são os sindicatos de trabalhadores rurais e as colônias de pescadores; aquelas criadas a partir dos anos 1990 são, em geral, as associações comunitárias ou associações de produtores.

A tendência de criação de novas organizações é confirmada pelas respostas das prefeituras entrevistadas, considerando que 88% afirmaram que o número de organizações no seu município mudou nos últimos anos. Os motivos desse crescimento foram, basicamente, a exigência dos programas fe-

derais e estaduais e a necessidade de uma maior organização da comunidade. Em média, existem 27 organizações comunitárias em cada município pesquisado, número bastante significativo. No entanto, a criação dessas instituições não significa, necessariamente, a existência de um verdadeiro “capital social”, já que muitas associações efetivamente não funcionam e, em muitos casos, foram formadas de “cima para baixo”, partindo do estímulo das prefeituras no sentido de viabilizar recursos para os municípios. O grau de organização dessas instituições foi considerado insatisfatório por 60% dos representantes do poder público local, tendo como fatores a falta de conhecimento, a baixa conscientização dos associados, a incapacidade dos próprios dirigentes e a interferência política.

Segundo os representantes do poder público, as reuniões com as organizações de agricultores acontecem principalmente através de visitas de campo (39%), do CMDRS (36%) e de audiências particulares (21%). Essas formas institucionais são os canais de comunicação utilizados pelo poder público para conhecer as demandas da comunidade. Com exceção do CMDRS, cuja dinâmica está relacionada ao processo de descentralização, as demais formas não têm um caráter inovador, constituindo-se em formas tradicionais que, em geral, particu-

**A descentralização
gera uma nova dinâmica
de gestão do poder
público, estimulando
a participação da
população no
desenvolvimento local
e a criação de novas
organizações**

zam as relações e beneficiam determinados grupos. Das organizações entrevistadas, apenas 39% já realizaram alguma ação em conjunto com a prefeitura do município na atual gestão, o que revela o baixo aproveitamento do potencial das comunidades para a realização de parcerias.

Das organizações entrevistadas, 91% afirmaram participar de reuniões com representantes das autoridades municipais, sendo que, em média, a frequência das reuniões é de 10 vezes por ano. Para as prefeituras, as reuniões com as organizações de agricultores ocorrem, em média, apenas duas vezes por ano. Especificamente sobre as reuniões do CMDRS, as prefeituras afirmaram que, em média, a frequência é de 11 vezes por ano. Em muitos casos, organizações e prefeituras encontraram dificuldade em definir a periodicidade das reuniões e, não raro, ocorriam “quando necessário”. No caso do CMDRS, embora o calendário de reuniões aparentemente seja mais definido, foi possível observar algumas situações inusitadas, tais como reuniões pontuais, apenas nos períodos de apresentação de projetos para os programas nacionais, e conselhos que não se reúniam.

As organizações foram questionadas sobre a instituição mais apropriada para liderar o planejamento e a implementação das políticas de assistência técnica no setor agropecuário, atividades características de articulação institucional entre os atores locais. Para o caso do planejamento, 32% dos dirigentes das organizações afirmaram que cabe aos próprios beneficiários liderar o planejamento da assistência técnica; 21%, que cabe ao governo municipal; e, também um percentual de 21%, considerou que esse papel deve ser do governo estadual. Em relação à implementação das políticas de assistência técnica, 27% das organizações afirmaram que cabe aos próprios beneficiários; 23%, ao governo municipal; 20%, ao governo estadual; e 14% consideraram que as organizações não-governamentais são as mais apropriadas para liderar a implementação das políticas de assistência técnica. Há um certo reconhecimento dos diri-

gentes das organizações sobre a sua participação no processo de planejamento e implementação da assistência técnica; pode-se destacar, também, a importância dada ao governo municipal nesse processo, indicando um certo nível de conscientização dos representantes dos agricultores sobre as mudanças em curso, cujas características apontam para novas articulações institucionais e a valorização dos atores locais.

Pobreza elevada e nível educacional baixo são dois dos elementos principais que potencializam o grau de organização deficiente das comunidades e a manipulação política do poder

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho buscou uma caracterização dos serviços públicos agropecuários e do papel dos governos locais no contexto de descentralização, com base nos dados de pesquisa de campo realizada nos municípios rurais do Nordeste.

A criação de instituições é uma das características mais visíveis

no ambiente municipal e que pode ser associada ao processo de descentralização. Novos arranjos institucionais – como, por exemplo, a implementação dos CMDRS – denotam uma tendência de uma postura mais ativa dos atores locais, com maior participação da comunidade na discussão e solução dos problemas. Deve-se reconhecer, contudo, as dificuldades inerentes a esse processo, considerando o contexto socioeconômico em que se inserem os municípios analisados, representativos do quadro geral característico de parcela significativa do meio rural nordestino. Pobreza elevada e nível educacional baixo são dois dos elementos principais que potencializam o grau de organização deficiente das comunidades e a manipulação política do poder.

A realização dos serviços públicos agropecuários, pelo próprio município, ainda é bastante precária. O baixo grau de engajamento das organizações, aliado ao pouco interesse das autoridades locais, contribui para a realização de poucas atividades no setor. O pequeno número de ações realizadas em conjunto com o governo municipal revela que a efetiva descentralização ainda é um processo incipiente e que, na maioria dos municípios pesquisados, não existe uma postura efetivamente ativa para o avanço coletivo das questões.

O processo de descentralização tem estabelecido dinâmicas nos municípios, que vão desde a criação de novos espaços de participação e discussão, até o surgimento de associações e organizações. Esses elementos são significativos no estabelecimento de novas formas de comunicação entre os gestores locais e a população, facilitando o fluxo de informação nos municípios. Representam, também, um marco na gestão das políticas públicas, possibilitando um melhor conhecimento das demandas locais. Esse processo, no entanto, é não apenas lento, mas, sobretudo, contraditório, já que são reconhecidos o grau incipiente de organização das instituições e o peso das relações de poder existentes nesses municípios, fatores que contribuem para o não funcionamento efetivo das associações e para o “desvirtuamento” dos novos espaços criados. No caso nordestino, evidenciou-se a forte interferência política presente nos pequenos municípios rurais, cujas relações de poder ainda são marcadas por práticas clientelistas, apesar da maior transparência das ações.

Um dos pontos mais citados pelos entrevistados foi a escassez de recursos financeiros, considerada um dos principais efeitos das reformas de descentralização. Na verdade, a pesquisa de campo evidenciou o que a literatura tem afirmado do processo de descentralização brasileiro: a transferência de atividades e de obrigações do governo federal para as esferas estadual e, particularmente, a municipal, não foi acompanhada da distribuição de recursos. O grau de investimento desses municípios no setor agropecuário é extremamente baixo; em alguns casos, verificou-se, inclusive, a inexistência de orçamento para o setor, fato inaceitável, considerando que a agropecuária é a principal fonte de renda da população local.

É no âmbito dos governos municipais que se verifica transformações na forma de gestão dos serviços públicos, impulsionadas pelo processo de descentralização. No espaço local, base para o desenvolvimento, novos arranjos institucionais constituem-se em requisitos essenciais para uma melhor prestação dos serviços agropecuários. O processo, no entanto, é ainda de aprendizagem da realidade e marcado por contradições e conflitos. Ressalta-se a importância de, tanto os gestores locais, quan-

to os dirigentes das organizações, absorverem os novos conceitos e práticas que caracterizam esse processo de mudança, relacionados às questões de desenvolvimento rural e às de descentralização, contribuindo para uma melhor qualificação das demandas e definição das prioridades.

REFERÊNCIAS

- AFFONSO, Rui. Os municípios e os desafios da federação no Brasil. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo: SEADE, v. 10, n. 3, 1996.
- ANDRADE, Ilza Leão. Novas elites no cenário político nordestino. In: XIMENES, Tereza. (Org.). *Novos paradigmas e realidade brasileira*. Belém: UFPA/NAEA, 1993. p. 214-222.
- ARAÚJO, Tânia Bacelar de. Asas da Graúna: Nordeste, Nordeste. *Revista Teoria & Debate*, São Paulo: FPA, n. 19, p. 2-6, ago./out. 1992.
- ASBRAER. *Censo da Extensão Rural Oficial*. Brasília: Associação Brasileira das Entidades Estaduais de Assistência Técnica e Extensão Rural, out. 2001.
- BAVA, Silvio Caccia. Democracia e poder local. In: VILLAS-BÔAS, Renata (Org.). *Participação popular nos governos locais*. São Paulo: Polis, n. 14, 1994. n. 14.
- BREMAEKER, François E. J. de. *Despesas municipais com as funções de competência da União e dos Estados em 2002*. Rio de Janeiro: IBAM /APMC /NAPI / IBAMCO, 2003. (Série Estudos Especiais, 56).
- BUAINAIN, Antônio Márcio; SOUZA FILHO, Hildo Meirelles de. Política agrícola no Brasil: evolução e principais instrumentos. In: BATALHA, Mário Otávio. *Gestão agroindustrial - GEPAI: Grupo de estudos e pesquisas agroindustriais*. São Paulo: Atlas, 2001.
- ECHENIQUE, Octávio Sotomayor. Perspectivas de evolução dos serviços de assistência técnica agrícola no Brasil: *análise do projeto Lumiar e das empresas de assistência técnica e extensão rural. Brasília, fevereiro de 1998. (Relatório de consultoria Convênio FAO/INCRA)*.
- GUIMARÃES, Maria do Carmo Lessa. *Descentralização da saúde, interesses e conflitos decisórios: o processo de decisão nas instâncias colegiadas estaduais. Bahia 1993-1998*. 2000. Tese (Doutorado) - Escola de Administração/UFBA, Salvador, 2000.
- GUIMARÃES, José Ribeiro Soares. O perfil administrativo dos municípios baianos. *Conjuntura & Planejamento*, Salvador: SEI, n. 90, p. 19-24, nov. 2001.
- IBGE. *Perfil dos municípios brasileiros – Gestão pública 2001*. Rio de Janeiro: IBGE, 2003.

KAGEYAMA, Ângela (Coord.). O novo padrão agrícola brasileiro: do complexo rural aos complexos agroindustriais. In: DELGADO, Guilherme Costa et al. *Agricultura e políticas públicas*. Brasília: IPEA, 1996.

NUNES, Edson. Poder local, descentralização e democratização: um encontro difícil. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo: SEADE, v. 10, n. 3, p. 32-39. 1996.

SILVA, Pedro Luiz Barros; COSTA, Vera Lúcia Cabral. Descentralização e crise da federação. In: AFFONSO, Rui; SILVA, Pedro Luiz Barros. *A federação em perspectiva*: ensaios selecionados. São Paulo: FUNDAP, 1995.

SOUZA, Celina. Reinventando o poder local. Limites e possibilidades do federalismo e da descentralização. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo: SEADE, v. 10, n. 3, 1996.

TEIXEIRA, Elenaldo. Conselhos de políticas públicas: efetivamente uma nova institucionalidade participativa? In: CARVALHO, Maria do Carmo; TEIXEIRA, Ana Cláudia (Org.). *Conselhos gestores de políticas públicas*. São Paulo: Polis, 2000. p. 99-119.

_____. *O local e o global: limites e possibilidades da participação cidadã*. São Paulo: Cortez; Recife: EQUIP; Salvador: UFBA, 2001.

VILLAS-BOAS, Renata. Os canais institucionais de participação popular. In: VILLAS-BOAS, Renata (Org.). *Participação popular nos governos locais*. São Paulo: Polis, 1994. p. 55-62. n. 14.

Novos usos do território: as indicações geográficas protegidas como unidades de desenvolvimento regional

Alcides dos Santos Caldas*

Resumo

As indicações geográficas protegidas através de um sistema de Denominação de Origem (DO), como estratégia de desenvolvimento territorial que busca a agregação de valor aos seus produtos, é uma necessidade no ambiente de globalização. As regiões e os lugares assumem uma perspectiva singular de oportunidades de novas formas de organização do território, desenvolvimento tecnológico, inclusão social e melhoria de qualidade de vida das comunidades locais. A última Cúpula da Organização Mundial do Comércio (Cancún, 2003), garantiu o direito ao cidadão de obter informações da procedência do seu consumo alimentar. Essa nova tendência da sociedade mundial reforça a necessidade da instalação desse sistema na Bahia, como forma de agregar valor aos produtos, associar ao território à marca ou origem do produto, criando, dessa forma, novas regiões.

Palavras-chave: denominação de origem, organização do território, desenvolvimento local, desenvolvimento regional.

Abstract

The Protected Geographical Indications, through the development of a Denomination of Origin (DO) System as a territory development strategy, which seeks the aggregation of value to their products, is a must in the globalization environment. The regions and places take a single perspective of opportunities of new ways of territory organization, technological development, social inclusion and local communities life quality improvement. Elements of the last World Trade Organization Convention (Cancun, 2003), such as the right for citizens to obtain information about the source of their consumption, a new habit tendency in the world society, and strengthens the need of implementation of such system in Bahia as a way to follow the products aggregation of value, to associate the product brand or origin to the territory, to promote social inclusion and to contribute to reduce regional inequalities.

Key words: denomination of origin, territory organization, local development, local development, social inclusion.

INTRODUÇÃO

Após o encerramento da Cúpula de Cancún (2003), convocada pela Organização Mundial do Comércio (OMC), ficou estabelecido o não-aumento dos subsídios para os produtos agrícolas da União Europeia e dos Estados Unidos. Nesse evento, foi também debatida a segurança alimentar, destacando-

se questões relacionadas com a procedência dos produtos para o consumo, uma das exigências dos mercados mais exigentes, como o europeu, o norte-americano e o japonês.

A importância desse assunto para as regiões periféricas, como a nossa, deve estar na ordem do dia. Uma das estratégias para se alcançar esses mercados é informar ao consumidor o modo de produção, a elaboração e a procedência do produto, como também a forma de fazê-lo, comercializá-lo e distribuí-lo.

Assim, a certificação de um produto sob as determinações de uma Denominação de Origem (DO)

* Geógrafo (UFBA, 1986); Mestre em Arquitetura e Urbanismo (UFBA, 1995); Doutor em Geografia (Universidade de Santiago de Compostela - Espanha, 2001). Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Urbano da UNIFACS. alcaldas@unifacs.br

é, também, uma forma de enfrentar as barreiras não tarifárias estabelecidas no comércio internacional. Aliás, este é um quesito fundamental para se atingir: a rastreabilidade alimentar, uma das principais reivindicações do consumo alimentar mundial. Logo, se torna premente reconhecer o direito do consumidor de conhecer a qualidade, as características de produção e a procedência do que se está consumindo.

Vivemos atualmente numa economia globalizada, a qual Santos (1994, p. 48) definiu como:

[...] uma estrutura de relações econômicas que abarca todo o planeta, em que as condições de vida de uma localidade estão influenciadas pelas relações econômicas que esta mantém com o resto do globo. É o estágio supremo da internacionalização, a ampliação do sistema-mundo de todos os lugares e de todos os indivíduos, embora em graus diversos.

Para atender a essas exigências, regiões e localidades passam por processo de reestruturação/estruturação em sua base local de produção, revisando o seu território, identificando as potencialidades e descobrindo novas formas produtivas, através do uso da criatividade, visando a adequar-se às novas exigências do mundo globalizado e inserir-se nesse contexto.

Esse tema foi destaque na Cúpula de Cancún (2003), quando a União Européia defendeu a adoção de regras mais precisas para regulamentar o rótulo de origem de alimentos e bebidas. A pretensão da União Européia era que a OMC aumentasse o apoio às “indicações geográficas”, principalmente a de 41 nomes de regiões produtoras de vinhos¹ e de queijos.² Isso significa que apenas os produtos de certas regiões tradicionais da Europa, como o vinho *La Rioja*, da Espanha, e o queijo *Roquefort*, da França, poderiam ter etiquetagem des-

as indicações geográficas. Dessa forma, a região argentina de *La Rioja*, a qual recebeu o nome de *La Rioja* dos colonizadores espanhóis, ficaria proibida de mencionar essa indicação geográfica em seus vinhos, ou seja, a *província* teria de abandonar o direito de usar esse nome em seus produtos.

Essas questões, em época de globalização, trazem para a escala do local, desafios que necessitam ser superados, com o fim de buscar a organização da

produção, a melhoria tecnológica dos processos produtivos, a geração de emprego e renda, o aumento da auto-estima dos produtores.

O desenvolvimento local, dentro da globalização, é uma resultante direta da capacidade dos atores e das sociedades locais se estruturarem e se mobilizarem, com base nas suas potencialidades e na sua matriz cultural, para definir e explorar suas prioridades e especificidades, buscando a competitividade num contexto de rápidas e profundas transformações. No novo paradigma

de desenvolvimento, isto significa, antes de tudo, a capacidade de ampliação da massa crítica e da informação. (BUARQUE, 1999, p. 15).

Local não é sinônimo de *pequeno* e não se refere, necessariamente, à diminuição ou redução. Pelo contrário, considera a maioria dos que trabalham com a questão, que local não se trata de um espaço micro, podendo ser tomado como unidade local, um município ou uma região, compreendendo vários municípios ou parte desses.

De acordo com Franco (2000, p. 16), o desenvolvimento local é entendido como:

[...] um novo modo de promover o desenvolvimento que possibilita o surgimento de comunidades mais sustentáveis, capazes de suprir as suas necessidades imediatas; descobrir ou despertar para valorização de suas potencialidades e possibilidades; e fomentar o intercâmbio externo, aproveitando-se de suas vantagens locais.

Portanto, as políticas de desenvolvimento local convertem-se numa necessidade premente para as diversas localidades que buscam incluir-se no processo produtivo.

Este artigo tem o objetivo de discutir a necessidade da implantação de indicações geográficas protegidas, através da criação de um sistema de denominação de origem, como estratégia de de-

¹ Vinhos aguardentes: Beaujolais, Bordeaux, Bourgogne, Chablis, Champagne, Chianti, Cognac, Grapa (di Barolo, del Piemonte, di Lombardia, del Trentino, del Veneto etc. Graves, Liebfraumilch, Malaga, Madeira, Medoc, Porto, Ouzo, Rhin etc.

² Asiago, Comte, Feta, Fontina, Gorgonzola, Grana, Padano, Manchego, Mozzarella di Bufala Campagna, Parmeggiano, Reggiano, Reblochon, Roquefort, Queijo de São Jorge.

envolvimento do território baiano, que busca agregar valor aos seus produtos.

O ponto de partida é a convicção de que as regiões e lugares, a partir de suas especificidades e potencialidades, podem encontrar formas de transformações de suas realidades, em busca de melhoria da qualidade de vida, a partir dos processos globais.

A Cúpula da Organização Mundial do Comércio de Cancún (2003) discutiu temas relevantes para as regiões periféricas que buscam inserir-se no contexto global. O conhecimento da procedência do produto de consumo torna-se uma exigência dos consumidores e, nesse sentido, é preciso buscar formas de atendê-la. As regiões baianas devem adequar-se a esta nova realidade e, para isso, a organização dos produtores, a uniformização da produção, sob critérios de qualidade, o marketing local/regional e a articulação dos processos de comercialização são atividades que devem ser implementadas.

O artigo começa numa perspectiva histórica, apresentando e conceituando as denominações de origem e sua evolução no mundo, na América Latina e no Brasil, demonstrando que a tendência atual é a de garantir ao consumidor transparência dos processos produtivos. Em seguida, é enfocada a estrutura das denominações de origem e apresentada a proposta de criação do Conselho e da Agência de Regulação e Desenvolvimento da Denominação de Origem. Essas duas instituições seriam, também, responsáveis pela mobilização dos atores sociais, pelas ações de desenvolvimento local e regional, visando a metas de inclusão social. Por fim, encontra-se a discussão sobre a possibilidade da implantação de um sistema de denominações de origem como estratégia de desenvolvimento do território baiano.

AS DENOMINAÇÕES DE ORIGEM: conceitos e história

O desenvolvimento mais significativo, da cultura e regulamentação técnica e legal das denomina-

ções de origem, procede, indiscutivelmente, da Europa. Muñhoz-Nájan (2001) assinala que é muito antigo o costume de designar os produtos com o nome do lugar de sua fabricação ou de sua colheita. Por exemplo, o queijo Roquefort adquiriu sua notoriedade sob o nome de seu local de origem, desde o século XIV.

Interessante notar que, desde o século XVI, já havia a preocupação em se proteger os vinhos produzidos na Galícia, especificamente na Comarca do Ribeiro, conforme foi publicado nas *Ordenanças municipais de Ribadavia*, em 1579, as quais dizem:

[...] que non se debe meter viño na vila de partes onde non se colle bo, o que producirá gran dano porque baixo unha cuba de bo viño que se pode cargar sobre mar, polo tanto, non se pode meter viño algún na vila en ningún tiempo del año, de la otra parte del río Miño, ni dende el rigueiro de Jubín

para fuera, ni dende el puente de Paoz para arriba, ni dende la Lazea de Fontán de Mendo abaixo, ni dende la Baroza arriba y desde los dichos términos a dentro se pueda meter en la dicha vila. (EIJÁN, 1920, p. 344).

As denominações de origem vinculam-se às regiões especializadas na produção e elaboração de determinados produtos, os quais apresentam características semelhantes, seja na forma de fazê-los, produzi-los ou coletá-los.

A utilização de denominações de origem pressupõe a delimitação de territórios onde a produção, as práticas culturais, as produções máximas, os sistemas de elaboração, o controle de qualidade, a base tecnológica, a qualificação profissional, o marketing, os critérios de produção e elaboração, a configuração territorial, reunidos numa marca, garantem a especificidade da região e a fazem diferenciar-se de outras regiões produtoras, podendo também designá-las como uma marca ou grife do território.

As denominações de origem são um meio eficaz para identificar e assegurar a qualidade de um produto elaborado num território com características específicas, homogêneas e bem demarcadas, com o objetivo de garantir a sua procedência e, o mais importante, para firmar a relação de confiança que se estabelece entre o consumidor e o produtor e o seu local de produção.

As denominações de origem estão regulamentadas em diversos países. Por isso, o seu estudo já apresenta um significativo arcabouço teórico-conceitual dentro do qual se destaca: a Organização Mundial da Propriedade Intelectual, o Acordo de Madrid de 1891, o Acordo de Lisboa, de 1958, o Protocolo de Harmonização de Normas sobre Propriedade Intelectual no Mercosul, a resolução nº 75 do Instituto Nacional da Propriedade Intelectual, a qual estabelece as condições para o registro das indicações geográficas no Brasil e a lei nº 9.279, de 14/05/1996, que regula os direitos e obrigações relativos à propriedade intelectual no Brasil e que, no seu art. 178, conceitua *denominações de origem* como:

[...] o nome de uma região determinada, ou de um lugar determinado, que serve para designar um produto agrícola ou alimentício originário de dita região, na qual a sua qualidade ou características se devem fundamentalmente ao meio geográfico, e onde a sua produção, transformação e elaboração se realizam na zona geográfica determinada.

Dessa maneira, pode-se questionar se as denominações de origem são efetivamente uma garantia de qualidade. É evidente que a elaboração de qualquer produto, sob determinados padrões de qualidade, assume uma perspectiva de futuro para uma determinada região. As denominações de origem asseguram, para um conjunto de produtores, reconhecimento, confiança, aumento da auto-estima, uniformização da produção, competitividade intra e extra-região produtora e a garantia de espaço da região no mundo da competitividade. Entretanto, exige, do produtor, a responsabilidade de produzir com qualidade, de seduzir o cliente e de despertar o sentimento de confiança e tradição do consumidor em relação à procedência do produto.

AS DENOMINAÇÕES DE ORIGEM NO MUNDO E NO BRASIL

O país com maior tradição no estabelecimento das denominações de origem e suas variações é a França. Nesse país, esse sistema adquiriu uma expressiva importância econômica, cultural, sociológica e ambiental, sendo considerado parte do patrimônio nacional. A experiência francesa remonta ao século XVIII, quando surgiu a primeira *appellation d'origine*, *Châteauneuf-du-Pape*. Somente em 1935,

foi aprovado o sistema jurídico para as denominações de origem e criado o *Institute Nacional de las Appellation de Origine* (INAO), vinculado ao Ministério de Agricultura.

A classificação do território como um sistema de denominações de origem é incentivado e bastante desenvolvido na Europa, a partir anos de 1970, quando a União Européia decidiu generalizar um sistema de qualificação e etiquetagem de seus territórios, que visava a relacionar o produto ao território produtor e aos produtores responsáveis pelo processo de elaboração, identificados por características semelhantes utilizadas em seus processos de produção.

O exemplo mais clássico de um sistema de denominação de origem é aquele que diz respeito ao mundo dos vinhos. A União Européia é a maior produtora de vinhos de qualidade. Em 1999, segundo a FAO, esse continente produziu 92,28% de todo o vinho fabricado no mundo e é detentor, também, de 55,57% dos vinhedos cultivados no planeta.

A partir, principalmente, dos anos 70, a então Comunidade Européia implementou esse sistema, com o objetivo de sistematizar, organizar, padronizar, comercializar e promover os vinhos produzidos nesse continente. São exemplos de vinhos produzidos sob o sistema de denominações de origem: aqueles do Porto e de Dão (Portugal), de Bordeaux, Provença e da Champanhe (França – *appellation d'origine contrôlée*), de La Rioja, Ribera del Douro, Ribeiro (Espanha – *denominación de origen*), do Sarre, da Mosela e Fraken (Alemanha – *Gebiet*), da Sicília, Puglia, Toscana (Itália – *denominazione controllata*) etc. Somente na Espanha existem 54 *denominaciones de origen* de vinhos, que representam 57,19% do total de uva destinada à vinificação. A grande quantidade dos vinhos elaborados nesse país está protegida por esse sistema, o qual garante a qualidade do produto elaborado e está associado a um território produtor.

No México, a tequila é o melhor exemplo para ilustrar uma denominação de origem de uma bebida alcoólica obtida de uma variedade agrícola, produzida numa limitada zona do México *el agave azul tequilana Weber*, a qual se protege, desde 1974, e se vincula à denominação de origem *Tequila*, como figura protegida pela propriedade industrial a uma

norma oficial mexicana, não obstante esta bebida já estar sujeita ao cumprimento de normas desde a Lei de Propriedade Industrial de 1942.

No caso do Peru, as denominações de origem assumem um *status* de importância de Estado e foram instituídas através do decreto legislativo 823 da Lei de Propriedade Industrial, que dispõe, em seu Artigo 218, que “*es el Estado Peruano el titular de las denominaciones de origen peruanas y sobre ellas se concede autorizaciones de uso*”.

Em 1990, através da *resolución directoral* nº 072087, de 12 de dezembro, a República do Peru declarou que a denominação de origem, *Pisco*, é uma denominação exclusiva para os produtos obtidos da destilação dos caldos resultantes unicamente da fermentação de uva madura, elaborada na costa dos estados de Lima, Ica, Arequipa, Moquegua e nos vales de Locumba, Sama e Caplina do Departamento (Estado) de Tacna.

Mediante uma lei de 4 de março de 1992, a República da Bolívia autoriza o uso da denominação de origem apenas ao *Singani*, um produto legítimo e exclusivo da produção agroindustrial boliviana. Trata-se de uma aguardente obtida pela destilação de vinhos de uva moscatel fresca, produzida, destilada e engarrafada nas zonas de produção de origem da região de Potosí.

Em novembro de 2000, a República da Venezuela, através da *resolución* nº 206, de 14 de novembro, reconhece *Chua* como denominação de origem do cacau proveniente da zona de Chuao, um dos primeiros povoados fundados na Venezuela, na metade do século XVI, onde foi instalada uma fazenda de cacau em 1568, pertencente à família Caribe.

Avanços significativos vêm sendo desenvolvidos no sentido de definir ou delinear a marca Brasil. Um exemplo disto foi o recente reconhecimento da cachaça perante a comunidade internacional, como produto genuíno brasileiro, diferenciando do rum produzido em Cuba e em Porto Rico. O decreto nº 4.042, publicado no *Diário Oficial* de 21/12/2001, esclarece que *cachaça* é a denominação típica e exclusiva da aguardente de cana produzida no Brasil, com graduação alcoólica de 38% a 48% em volume, a 20° Celsius, obtida pela destilação do mosto fermentado de cana-de-açúcar. Já o rum é defi-

nido como bebida com graduação alcoólica de 35% a 54% em volume, a 20° Celsius, obtida do destilado alcoólico simples do melaço, total ou parcialmente em recipiente de carvalho. O decreto também define a caipirinha como bebida típica brasileira, com graduação alcoólica de 15% a 36% a 20° Celsius, obtida exclusivamente com cachaça, acrescida de limão e açúcar.

As primeiras iniciativas de demarcação de territórios produtores foram estabelecidas pelo Conselho das Associações dos Cafeicultores do Cerrado (CACCER), localizado no município de Patrocínio, no Estado de Minas Gerais, instituído em 1993 e contando, atualmente, com 3.500 produtores rurais e 160 mil hectares plantados com pés de café. A criação do conselho permitiu a demarcação de uma região de origem que produz café de alta qualidade e o lançamento de uma marca para o produto, denominada *Café do Cerrado*. O CACCER desempenha o papel de representação única de todos os produtores da região, garantindo a qualidade dos serviços, a padronização do produto, o controle de estoques, o marketing institucional etc. Também estabelece cotas dos produtores, acompanha a embalagem, o armazenamento e o embarque do produto.

Vale destacar, também, a recente criação da denominação de origem *Vale dos Vinhedos*, na Serra Gaúcha, produtora de vinhos finos, entre os municípios de Bento Gonçalves e Garibaldi, no Estado do Rio Grande do Sul, e a promulgação da lei nº 12.177, de 07/01/2002, do Estado de Santa Catarina, a qual dispõe sobre a certificação de qualidade, origem e identificação de produtos agrícolas e de alimentos e estabelece outras providências.

ESTRUTURA E DESENVOLVIMENTO DAS DENOMINAÇÕES DE ORIGEM

As denominações de origem estão relacionadas com a marca e necessitam, para o seu pleno desenvolvimento, a harmonia e o equilíbrio dos atores sociais na produção do território. Dessa forma, deve existir um *conselho de desenvolvimento e regulação da denominação de origem*, composto pelos produtores (grandes, médios e pequenos), sindicatos patronais e de trabalhadores, técnicos es-

pecializados, representantes de cooperativas e associações profissionais e representantes dos governos estadual e municipal, que terão as seguintes incumbências:

- representar institucionalmente a denominação de origem;
- coordenar, orientar e fiscalizar a produção, a elaboração, a comercialização e a distribuição dos produtos que utilizarão a marca da região produtora;
- expedir e controlar os certificados de origem;
- expedir os selos de garantia e os códigos de barras;
- organizar o plano de propaganda;
- vigiar o mercado nacional e internacional, evitando e perseguindo as falsificações.

A estrutura administrativa de uma denominação de origem deve funcionar nos moldes da democracia moderna, garantindo a participação dos atores sociais que efetivamente produzem na região.

O funcionamento de um sistema vinculado a uma denominação de origem sugere a criação da *agência de desenvolvimento e regulação da denominação de origem*, a qual terá a incumbência de operacionalizar as deliberações do conselho regulador e efetivamente fazer valer os estatutos, os quais deverão ser aprovados em assembleia geral, instância máxima de deliberação da estrutura administrativa da denominação de origem.

Essas agências deverão ser compostas por uma estrutura administrativa enxuta e deverão funcionar através de redes, devendo existir uma coordenação executiva da DO; uma secretaria executiva da DO; uma coordenação de controle e qualidade; uma coordenação de desenvolvimento tecnológico e uma coordenação de desenvolvimento local.

AS DENOMINAÇÕES DE ORIGEM COMO UNIDADE DE PLANEJAMENTO E INDUTORAS DO DESENVOLVIMENTO LOCAL

Com as transformações substantivas no contexto das relações comerciais globais, o território pas-

sa, então, a ser alvo de modificações de suas estruturas produtivas, que visam à identificação e à promoção de suas potencialidades (físicas e humanas), no sentido de aplicar as políticas de renovação que objetivem a incorporação dos territórios periféricos ao cenário produtivo estadual, regional, nacional e internacional, logrando assim a melhoria da qualidade de vida da população envolvida.

Atualmente, organizar o território diz respeito, sobretudo, à necessidade da requalificação territorial, voltada para as suas potencialidades, segundo os moldes da flexibilização, da transferência de tecnologia, da requalificação dos recursos humanos, da melhoria da imagem do território, da potencialização das inovações e das criatividades locais.

Nesse sentido, a inovação é entendida como a aplicação de novos conhecimentos ou invenções à melhoria ou à modificação dos processos para a produção de novos bens (MÉNDEZ, 1997). A melhoria desses processos produtivos pode ser a aplicação prática de um invento, na transformação ou na melhoria de um determinado produto, mas pode também ser constituída pela reformulação dos processos de gestão do trabalho, o que confere nova feição à organização interna do processo produtivo.

Deve-se partir, então, do pressuposto de que a capacidade de inovação de um território está vinculada, efetivamente, à natureza criativa de seus habitantes, na sua capacidade de transformar seus recursos, sejam eles humanos, ambientais, culturais ou artísticos, em produtos de atração e de comercialização.

Nas últimas décadas, também as questões relacionadas ao desenvolvimento das atividades produtivas estão sendo repensadas e a noção de localidade assume um papel fundamental nas estratégias utilizadas pelas empresas, com o objetivo de manter a sua sobrevivência. Nesse sentido, a idéia de desenvolvimento local assume o centro das discussões sobre essa nova dimensão da produção e deve contemplar as ações dos atores sociais locais, as lógicas integradas de valorização dos recursos humanos e de suas capacidades para atuarem na transformação do território em que vivem,

A estrutura administrativa de uma denominação de origem deve funcionar nos moldes da democracia moderna, garantindo a participação dos atores sociais que efetivamente produzem na região

potencializando, assim, os espaços de decisão da comunidade local, visando à melhoria da qualidade de vida de seus habitantes.

O estado da Bahia está caracterizado por concentrar, na Região Metropolitana de Salvador, a produção e, conseqüentemente, a população e o consumo estaduais, em detrimento dos territórios interioranos. Na Bahia, a desconcentração da produção é de fundamental importância para garantir níveis de bem-estar social adequados à nova perspectiva do desenvolvimento sustentável, definido pelo *Relatório Brundtland* como “aquele que satisfaz as necessidades da geração presente, sem comprometer a capacidade das gerações futuras para satisfazer suas próprias necessidades”.

A partir da sua instalação, o conselho de desenvolvimento e regulação da denominação de origem que, conforme vimos anteriormente, deve ser composto pelos representantes dos atores sociais envolvidos em toda a cadeia produtiva, bem como representantes da sociedade civil, terá a incumbência de zelar pelo bom funcionamento do sistema da denominação de origem e deverá, também, funcionar com um braço executivo, através da instalação da *agência de desenvolvimento e regulação da denominação de origem*. Essa estratégia poderá dinamizar a região de origem com o incremento dos avanços tecnológicos empregados na constante capacitação dos recursos humanos da região, o aumento da demanda de comércio e serviços, o desenvolvimento do marketing territorial, a melhoria da infra-estrutura de transportes e de comunicações, a geração de emprego e renda e a organização dos produtores, o que induzirá à melhoria da qualidade de vida da população local e, conseqüentemente, a sua inserção nas relações econômicas e comerciais.

AS DENOMINAÇÕES DE ORIGEM COMO INSTRUMENTO DE INCLUSÃO SOCIAL

As políticas locais devem, no mundo da globalização, buscar a inclusão social, a qual deve assu-

mir as prerrogativas da inclusão no mundo produtivo, inclusão no mundo do consumo, inclusão no mundo da cidadania e do respeito aos direitos humanos.

As denominações de origem têm, como um dos seus objetivos, o investimento na base produtiva local, através de: transferência de tecnologia; incentivo à organização dos produtores; capacitação, buscando o desenvolvimento da criatividade; e re-

conhecimento do trabalho realizado, elevando a auto-estima dos atores sociais envolvidos em todos os processos da cadeia produtiva. A defesa do território produtor, do produto elaborado e da marca instituída de comunicação com o mercado, sustentará todos os critérios de qualidade, sejam eles relacionados com a sustentabilidade institucional, econômica, ambiental, social, cultural e política, os quais

serão acompanhados por sistema de indicadores de desenvolvimento sustentável.

Nos critérios de qualidade devem estar garantidas as preocupações sociais e não deverá ser admitido, em nenhuma região produtora que utilize a denominação de origem, o trabalho infantil, o analfabetismo, a fome, o tráfico de drogas e armas e o desrespeito aos direitos humanos. Dessa forma, a instituição das denominações de origem estaria contribuindo para o fazer de novas regiões, pautadas nos princípios da solidariedade, da colaboração da redução dos desequilíbrios socioterritoriais e do exercício da cidadania.

AS DENOMINAÇÕES DE ORIGEM: implicações para a Bahia

A Bahia possui uma área de 564.692,67 km² e, de acordo com o *Censo 2000* do IBGE, habitam 13.070.250 pessoas, dos quais 4.297.902 vivem na zona rural, ou seja, 32,87% da população baiana, o que representa a maior população rural do Brasil.

Quando analisamos a distribuição dessa população nos três principais ecossistemas existentes no território baiano, o semi-árido, o litoral e o cerrado, podemos constatar que, na região semi-árida

vive 48,26% da população total da Bahia, seguida do litoral, com 47,91%, e do cerrado, com 3,73% da população total. Vale destacar, ainda, que a região semi-árida vem perdendo população desde os anos 1980, quando detinha 50,86% da população total do Estado.

Tabela 1
Evolução da população por grandes áreas (1980-2000)

Grandes áreas	População			Participação (%)		
	1980	1991	2000	1980	1991	2000
Semi-árido	4.808.821	5.924.626	6.320.887	50,86	49,90	48,26
Litoral	4.308.709	5.504.412	6.262.409	45,59	46,40	47,91
Cerrado	336.816	438.953	486.954	3,56	3,70	3,73
Bahia	9.454.346	11.867.991	13.070.250	100,0	100,0	100,0

Fonte: IBGE. Censos demográficos de 1980, 1991 e 2000

Segundo o IBGE (2000), no espaço rural baiano estão instalados 699 mil estabelecimentos, distribuídos em 33 milhões de hectares, dos quais 4 milhões de ha ocupados com lavouras, 14 milhões de ha com pastagens, 7,2 milhões de ha com matas e 5 milhões de ha de terras disponíveis. De acordo com a Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (2004),

[...] apesar de empregar 40% dos baianos, o trabalho no campo paga os piores salários. O estudo, que reúne dados da SEI e do IBGE, mostra que os trabalhadores rurais estão em franca desvantagem em relação aos urbanos. No campo, o rendimento médio é 1/3 do rendimento nas cidades. É lá, também, onde está a maior taxa de analfabetismo (36,6%) e a pior representação do Produto Interno Bruto do Estado (12%).

O agronegócio brasileiro apresenta uma estrutura concentrada e, em apenas sete estados da Federação, concentra-se 79,75% de suas atividades.

Entre estes, São Paulo e Rio Grande do Sul se destacam como os principais produtores e exportadores. A Bahia, nesse contexto, assume a sétima colocação, mas contribuindo apenas com 3,03%, o que representa, em termos da região Nordeste, 1/3 das exportações, e 32% do total das exporta-

ções da Bahia, segundo dados da Ministério da Agricultura e da Produção Agropecuária (MAPA).

A importância do agronegócio baiano ainda deve passar por ajustes estruturais para que seja desenvolvida uma agricultura sustentável, a qual possa ocupar um lugar de destaque no cenário nacional e internacional.

Apesar dessa situação, a Bahia possui condições para atingir esse objetivo, uma vez que significativos avanços foram incorporados na modernização das estruturas econômicas e sociais no campo baiano. Nos últimos vinte

anos, modificações na estrutura territorial baiana foram implementadas, com o objetivo de torná-la mais competitiva.

A implantação de um sistema de denominações de origem para a Bahia somente poderia agregar valor ao produto, associando-o a um determinado território produtor. Dessa forma, no estado da Bahia, pode-se perfeitamente agrupar regiões que se diferenciem de outras, mas reunidas pela semelhança do processo produtivo e que possam transpor as fronteiras municipais e intermunicipais, englobando um ou mais municípios ou partes destes, organizando-as numa nova divisão administrativa, ou seja, incorporando novas formas de gestão do território. Essas novas regiões deveriam ser implantadas a partir da perspectiva do estabelecido na *Agenda 21*, no documento específico de agricultura sustentável, o qual assim recomenda:

Tabela 2
Ranking da balança comercial dos principais estados brasileiros

Estados	Mil (US\$ Fob) - 2002			Participação por Estado (%)		
	Export.	Import.	Saldo	Export.	Import.	Saldo
São Paulo	5.989.683	1.801.056	4.188.627	24,11	40,11	20,59
R.G. Sul	4.305.691	450.456	3.855.235	17,33	10,03	18,95
Paraná	3.913.371	462.178	3.451.193	15,76	10,29	16,96
Santa Catarina	2.150.589	242.668	1.907.921	8,66	5,40	9,38
Mato Grosso	1.783.454	3.970	1.779.484	7,18	0,09	8,75
Minas Gerais	1.665.522	136.777	1.528.745	6,71	3,04	7,51
Bahia	753.341	193.063	560.278	3,03	4,30	2,75
Subtotal	20.561.651	3.290.168	17.271.483	79,75	73,26	84,88
Brasil	24.838.885	4.491.600	20.347.285	100,00	100,00	100,00

Fonte: Ministério da Agricultura e da Produção Agropecuária (MAPA)

A importância territorial da agricultura brasileira faz com que tudo o que diga respeito à organização socioeconômica, técnica e espacial da produção agropecuária deva ser considerado de interesse estratégico e vital, do ponto de vista dos impactos sobre o meio ambiente (*Agenda 21 brasileira*, 2000).

É possível até antecipar alguns exemplos de futuras denominações de origem da Bahia, pois, na realidade, seus nomes já são familiares no estado e estão associados aos lugares de origem tais como: mangas de Juazeiro, uvas de Juazeiro, charutos do Recôncavo, cachaça de Abaíra, papaia do Extremo-Sul, cravo-da-índia da Bahia, de Valença, feijão de Irecê, dendê de Taperoá, cacau de Ilhéus, couro de Ipirá, caprinos do Sertão, caprino defumado de Campo Formoso, sisal de Valente, café do planalto de Conquista, camarão de Valença, flores da Chapada Diamantina, mel do Recôncavo, mel de Nova Soure, sempre-viva de Mucugê, bromélias da Chapada Diamantina, flores de Maracás, helicônias de Ituberá, helicônias de Una, rendas da ilha de Maré, artesanato do Litoral Norte, cerâmicas de Maragogipinho, pedras ornamentais de Jacobina etc.

As nossas regiões agrícolas devem estar preparadas para desenvolver as suas potencialidades locais e conquistar o seu espaço no contexto da economia globalizada, com uma produção qualificada, agregando valor ao produto, a qual deverá estar apta a competir no mercado mundial.

CONCLUSÃO

O sistema de denominação de origem é uma alternativa de desenvolvimento local, que visa à redução das desigualdades regionais e à inclusão dos diversos atores sociais que constroem novas regiões que necessitam ser reconhecidas como os novos territórios produtores da Bahia.

Os resultados que se pretendem alcançar com esta pesquisa são, primeiro, o de olhar o território baiano a partir de uma perspectiva de inovação e do desenvolvimento sustentável, identificar as suas potencialidades, mapear e registrar as informações e, por fim, organizar a intervenção territorial, criando um sistema de denominações da Bahia, capaz de organizar a produção, a comercialização, a logística e o marketing dos territórios produtores, garantindo assim a sua projeção no mercado nacional

e internacional e, conseqüentemente, melhorando a qualidade de vida da população inserida no processo produtivo.

REFERÊNCIAS

- BENKO, Georges. *Economia, espaço e globalização na aurora do século XXI*. São Paulo: Hucitec, 1996.
- BENKO, Georges; LIPIETZ, Alain. *Les régions qui gagnent – districts et réseaux: les nouveaux paradigmes de la géographie économique*. Paris: PUF, 1992.
- BOISIER, Sergio. *Modernidad y territorio*. Santiago do Chile: ILPES/CEPAL, 1996.
- BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Agenda 21 brasileira: bases para discussão*. Brasília, 2000. Disponível em <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em 16 out. 2002.
- BUARQUE, C. Sérgio. *Metodologia de planejamento microrregional*. Versão preliminar. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Recife, out. 1999.
- CALDAS, A. S. As denominações de origem como unidade de planejamento, desenvolvimento local e inclusão social. *Revista de Desenvolvimento Econômico*. Salvador: v.8, p.25- 32, 2003.
- CONSELHO DA COMUNIDADE SOLIDÁRIA. FRANCO, Augusto. (Adap.). *Dez consensos sobre o desenvolvimento local integrado e sustentável*. Disponível em: <http://www.rededlis.org.br/textos>. Acesso em: 18 out. 2004.
- EIJÁN, Samuel. *Historia de Ribadavia y sus alrededores*. Madrid, 1920.
- FERRAZ SEXTO, Carlos. El territorio como mercancía: fundamentos teóricos y metodológicos del marketing territorial. *Revista de Desenvolvimento Econômico*, Salvador, v. 3, n. 5, p. 67 - 78, 2001.
- FRANCO, Augusto. *Por que precisamos de desenvolvimento local integrado e sustentável*. Disponível em: <http://www.rededlis.org.br/textos>. Acesso em: 18 out. 2004.
- HERNAEZ MAÑAS, José Luiz. *Las denominaciones de origen y el futuro del vino*. Madrid: Ecoagro, 1997.
- HIDALGO TOGORES, Xosé. Nuevas tendencias en la elaboración de vinos de calidad: los vinos al inicio del nuevo milenio. *Cadernos da Área de Ciências Agrárias*, A Coruña, v. 15, p.53-63. 1997.
- IBGE. *Censo Demográfico 2000*. Rio de Janeiro: IBGE, 2002.
- LAMBIM, Jean-Jacques. *Le marketing strategique*. Paris: McGraw-Hill, 1991.
- MÉNDEZ, Ricardo. *Geografía económica*. Madrid: Síntesis, 1997.

MUÑOZ-NÁJAN, Alan. Algunos apuntes sobre la protección de denominaciones de origen en países de economías emergentes: la Comunidad Andina. In: SIMPOSIO SOBRE LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE LAS INDICACIONES GEOGRÁFICAS, 2001, p. 2-15.

PUJADA, Romà; FONT, Jaume. *Ordenación y planificación territorial*. Madrid: Síntesis, 1998.

SANS, María Sylvia; NASSAR, André; NUNES, Rubens. Certificação de origem e as relações entre os produtores e as torrefadoras de café no Brasil. In: WORKSHOP BRASILEIRO DE GESTÃO DE SISTEMA AGROALIMENTÁRIOS, Ribeirão Preto: PENSA/FEA/USP, 1999. p. 221-229.

SANTOS, Milton. *Técnica, espaço e tempo*: globalização e meio técnico científico informacional. São Paulo: HUCITEC, 1994.

SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. *O perfil do trabalho no campo*. Disponível em: <http://www.sei.ba.gov.br>. Acesso em: 25 de maio 2004.

XUNTA DE GALICIA. Consellería de Agricultura. *Plan de calidade dos viños galegos*. Santiago de Compostela, 1985.

Comércio justo: uma oportunidade de negócio à espera de um arranjo institucional

Elaine Norberto, Alexandra Leroy**, Anna Perez**, Boris Galan**, Mercedes Parravicini**, Sandy Foubert***

Resumo

Comércio justo é um termo que designa um segmento de mercado, no qual se efetuam trocas mais equitativas entre os pequenos e médios produtores dos países subdesenvolvidos e os consumidores conscienciosos dos países ricos. Até os anos 80, esse comércio operava apenas através de uma rede de organizações do comércio alternativo. Com a instituição do selo de certificação *fairtrade*, abrem-se novas perspectivas para os agricultores, pois se amplia o leque de organizações envolvidas: atualmente, os produtos certificados são vendidos nas grandes redes de supermercados europeias. Apresentamos, neste artigo, um panorama das instituições confederadas que viabilizam o comércio justo e analisamos o processo de obtenção do selo por uma central de agricultores na Bahia. Levantamos a hipótese de que é possível ampliar a inserção dos agricultores baianos nesse mercado, com a condição de que seja constituído um arranjo institucional adequado para viabilizar o processo.

Palavras-chave: comércio justo, pequenos agricultores, comércio internacional.

Abstract

The term “fair trade” refers to a segment of market in which a more equitable exchange is put in practice between small and middle producers in underdeveloped countries and consumers in rich nations. Until the 1980s, this kind of exchange was only promoted by a network of organizations dedicated to alternative trade. The creation of the label fairtrade has opened up new possibilities for agricultural producers, by increasing the scope of the organizations involved. Products bearing the label are now sold in the great supermarket networks in Europe. This article presents a survey of the institutions involved and analyses the process of obtaining the fairtrade label by an agricultural producers association in Bahia. It argues that it is possible to increase the participation of agricultural producers from Bahia in this market, providing that an institutional arrangement is made with this purpose.

Key words: fair trade, small agricultural producers, international commerce.

INTRODUÇÃO

A primeira vez que nos perguntamos o que é o Comércio Justo foi lendo o prospecto publicitário de uma rede de supermercado na França: o Monoprix. Este prospecto apresentava produtos de uma

marca do próprio supermercado, a “Monoprix Bio”, sob a qual são oferecidos produtos orgânicos, certificados pelo ministério francês da agricultura. Nas embalagens dos cafés apresentados, procedentes da América Central, além da marca do supermer-

* Doutor pela Universidade Paris – Dauphine, professor adjunto na Universidade Federal da Bahia e professor visitante das universidades Montesquieu-Bordeaux IV e Paris X Nanterre. Autora da versão final do texto. enorberto@uol.com.br

**Alunos do mestrado profissional do IAE, da Universidade de Montesquieu-Bordeaux IV, que desenvolveram a pesquisa sobre o comércio justo enquanto cursaram a disciplina Tópicos Especiais de Comércio Internacional, oferecida pelo Curso de Mestrado em Economia da UFBA (2004.1), sob a orientação da professora Elaine Norberto.

cado e do selo de produto orgânico, estava inscrito um outro selo, o do comércio justo, concedido pela Max Havelaar. O prospecto trazia em destaque a seguinte informação:

“A associação Max Havelaar garante rendas decentes aos pequenos produtores de café. Ao propor seu puro arábica Bio Max Havelaar, Monoprix persegue seu objetivo de comércio responsável e contribui com trocas comerciais mais equitativas”.

Em dezembro de 2003, dois outros fatos nos chamaram a atenção para esse tipo de comércio. O primeiro foi que, em Paris, vários *outdoors* exibiam uma publicidade para uma marca de café do comércio justo; o segundo, foi na residência de um professor universitário, em Lyon, quando foram servidos à mesa dois produtos com esse mesmo selo.

O contato com o comércio justo, por intermédio de atores tão diferentes – rede de supermercado, marca de produto, instituição certificadora e consumidores – nos chamou a atenção para a existência de um segmento específico do mercado internacional, no qual os pequenos produtores baianos poderão ser inseridos. Decidimos, então, fazer uma pesquisa exploratória sobre o tema, com o propósito de compreender como se dá o processo de certificação e de comercialização dos produtos do comércio justo. A idéia foi prontamente acolhida pelo grupo de estudantes da Universidade Montesquieu-Bordeaux IV/UFBA, entre os quais estava a autora de uma monografia de graduação sobre o tema (PEREZ, 2003).

Deparamo-nos com as dificuldades que encontram os que pesquisam um fenômeno recente, para o qual há poucas referências bibliográficas e não há fontes de informação centralizadas. Buscamos, inicialmente, estabelecer um contato direto com as instituições certificadoras. Por falta de estrutura organizacional, pois os pedidos de informação são numerosos, essas instituições apenas nos enviavam às informações disponíveis em suas *home pages*.

Assim, decidimos nos voltar para as experiências de comércio justo realizadas na Bahia. Quantas organizações de produtores, no estado, exportam para esse mercado? Uma informação desse tipo, nem mesmo as ONG's, que ajudam a promover campanhas em favor do comércio justo, possuem.

Do nosso ponto de vista, a constituição de um banco de dados sobre as experiências comerciais nesta área é uma das tarefas a serem priorizadas.

Este artigo é o resultado dessa pesquisa exploratória e tem como objetivo chamar a atenção para a existência de um segmento do mercado internacional, ainda insipiente, mas que tende a crescer. Levantamos essa hipótese tendo por base a premissa de que a Europa, atualmente, reúne duas condições favoráveis à ampliação do comércio justo: a primeira é o crescimento de setores da população que partilham o desejo de trocas mais equitativas com os países não-desenvolvidos, formando um segmento de mercado disposto a pagar um pouco mais pela compra de produtos com a certificação *fairtrade*. A segunda, é a existência de empresas que, em busca de legitimação, se engajam em viabilizar esta forma de comércio, como parte de suas estratégias de imagem, buscando o estatuto de empresas socialmente responsáveis.

A inserção dos produtores baianos no comércio justo ainda é muito pequena, mas pode crescer. Para tanto, é preciso constituir um arranjo institucional que viabilize essa inserção.

Na primeira parte deste artigo, faremos um panorama descritivo desse segmento de mercado, suas instituições e critérios de certificação. Na segunda parte, apresentaremos alguns fatos relevantes do processo de certificação da CEALNOR – Central dos Agricultores do Litoral Norte –, dos quais podemos tirar algumas lições.¹

INSTITUIÇÕES DO COMÉRCIO JUSTO

O comércio justo pode ser abordado de duas formas diferentes: num sentido amplo, a noção de comércio justo só adquire sentido no contexto de novas relações de trocas internacionais com os países não-desenvolvidos, estando assim associada a uma plataforma de lutas que devem ser travadas em instituições como a Organização Mundial do Comércio, o Parlamento Europeu e em todas aque-

¹ Gostaríamos de agradecer à CEALNOR pela receptividade e pelas informações que nos forneceram, apresentadas na segunda parte deste artigo. Agradecemos particularmente a Martin Van Gastel, pela gentileza de ter feito uma leitura minuciosa da primeira versão deste texto, contribuindo para um maior grau de precisão das informações aqui apresentadas.

las nas quais são elaborados acordos multilaterais de comércio. Essa plataforma incorpora, também, diversas lutas para a melhoria das condições de vida das populações pobres, conduzidas no plano interno.

Num sentido mais restrito, e específico, o comércio justo é um mercado embrionário, operando através de uma rede de instituições confederadas, que efetua trocas mais equitativas entre os pequenos e médios produtores dos países subdesenvolvidos e os consumidores conscienciosos dos países ricos. A construção desse segmento de mercado tem sido ancorada numa proposta que se apresenta como alternativa ao assistencialismo. Esta é a abordagem que adotamos neste artigo.

Os selos de certificação são atribuídos a um produto determinado, produzido preferencialmente por associações ou cooperativas de pequenos ou médios produtores

Origem e constituição da rede de atores

O comércio justo surge da confluência de dois movimentos que floresceram na Europa, a partir da segunda metade do século XX: o humanismo religioso, que surge nos anos 50, e o movimento de natureza político-libertário, que emerge nos anos 60 em prol do Terceiro Mundo. O primeiro movimento se desenvolveu com mais intensidade nos países de origem protestante, explicando, assim, o fato de que o mercado do comércio justo seja mais desenvolvido na Holanda, Suíça e Alemanha. No entanto, esse mercado está em expansão em vários outros países da Europa Ocidental, particularmente na França, Itália e Reino Unido (PEREZ, 2003).

Esses movimentos são a expressão do crescimento, na Europa, de um mal-estar, face às desigualdades da repartição da riqueza entre os países do mundo, e da consciência de que essas desigualdades estão ligadas aos termos das relações de troca. É nesse contexto que se configura o movimento pelo desenvolvimento sustentável, do qual o slogan da Conferência das Nações Unidas para a Cooperação e o Desenvolvimento (CNUCED) – *trade, not aid* (comércio ao invés de ajuda) – é emblemático.

Algumas das instituições que integram a rede do comércio justo foram criadas nos anos 60. Para

viabilizar o comércio com os pequenos produtores, essas primeiras organizações constituíram a sua própria rede varejista e suas próprias centrais de compras, eliminando os intermediários. Trabalhando sobretudo com artesanato, algumas dessas organizações possuem uma vasta rede de varejo, a exemplo da *Artisans du Monde*, com mais de 140 lojas na França.

No final dos anos 80, foram criados os selos de certificação, fato que deu uma nova dimensão ao comércio justo. Esses selos são atribuídos a um produto determinado, produzido preferencialmente por associações ou cooperativas de pequenos ou médios produtores. Quando o selo é atribuído a produtos produzidos por grandes produtores, o que se requer são melho-

as significativas das condições de vida dos trabalhadores assalariados na sua produção. Na maioria dos casos, trata-se de matérias-primas para a indústria agro-alimentar.

Durante alguns anos, os produtos do comércio justo, nos países europeus e EUA, eram identificados por vários selos diferentes, entre os quais destacavam-se três: o *Fair Trade Mark*, com circulação na Irlanda e no Reino Unido, o *Max Havelaar*, na Holanda, Bélgica, França, Dinamarca e Suíça, e o *Transfair*, na Áustria, Alemanha, Itália, Luxemburgo e EUA. Em 1997, foi criada uma organização com o objetivo de centralizar o processo de certificação e auditoria dos selos europeus, a *FLO International – Fairtrade Labeling Organization* (PEREZ, 2003).

Desde 2002, esses selos passaram a ser identificados pela mesma logomarca, embora conservem ainda os seus respectivos nomes, em virtude do capital simbólico acumulado. Em janeiro de 2004, a *FLO International* criou uma sociedade, denominada *FLO Cert Ltd*, com a atribuição específica de outorgar certificações. Atualmente, os produtos sob a certificação de *FLO Internacional* são vendidos em 17 países membros, dos quais 14 são europeus, beneficiando cerca de um milhão de produtores em 45 países.

Com a criação de selos de certificação, amplia-se o leque de organizações que podem trabalhar

com o comércio justo. Além das instituições do comércio alternativo, ATO's – *Alternative Trade Organizations*, os selos de certificação permitiram a participação de um grande número de atores econômicos tradicionais: *traders* do comércio internacional, empresas que transformam produtos para os quais há certificações, redes de varejistas de comércio especializado (orgânicos, macrobióticos etc.), mais os supermercados.

Assim, um produto que possua certificação, como o suco produzido com as laranjas ou o maracujá da CEALNOR, pode ser adquirido por qualquer cadeia de supermercados europeia licenciada para trabalhar com o selo em questão. Qualquer que tenha sido o circuito percorrido, esse produto chegará ao consumidor final com um selo que o identifica como sendo proveniente do comércio justo.

Com o processo de certificação, e a incorporação desses novos atores, abrem-se perspectivas muito mais amplas para esse mercado. No entanto, essa ampliação é ambivalente: além de vantagens evidentes, incorpora pressões ligadas ao modo de funcionamento das organizações capitalistas, como mostraremos na seção subsequente.

Nos anos 90, o comércio justo passa por um intenso processo de institucionalização. Observa-se um movimento de centralização pela criação de organizações federativas por tipo de atuação – certificadores, importadores, varejistas etc. Além da *FLO International*, organização que centraliza o processo de certificação, existe três outras confederações internacionais do comércio justo: a *International Federation for Alternative Trade* – IFAT –, a *European Fair Trade Association* – EFTA – e a *Network of Europeans World Shops* – NEWS.

A IFAT reúne mais de 150 organizações – produtores, importadores, lojas e entidades de apoio –, situadas nos dois hemisférios. Diferentemente da *FLO International*, que certifica produtos, essa instituição certifica organizações que se dedicam integralmente ao comércio alternativo: “100% comércio justo”.

A EFTA, criada em 1990, é a organização que agrupa as centrais de compra e importadores do comércio justo, reunindo, atualmente, 13 organizações que atuam em 9 países europeus. Entre essas, podemos destacar três que importam dos produtores

baianos da CEALNOR: a alemã GEPA; a italiana Libero Mondo e a belga OXFAM Wereldwinkels.

A NEWS, criada em 1994, é a organização que reúne a rede de comércio varejista específica do comércio justo, com 15 federações nacionais, em 13 países. São 2.500 lojas, onde se vendem produtos do comércio alternativo, embora nem todos sejam certificados, pois o processo de certificação, concedido principalmente para alimentos, ainda está aquém das potencialidades efetivas desse comércio.

Essas quatro federações são reunidas numa rede informal, criada em 1998, denominada FINE.

Além das múltiplas funções ligadas às atividades comerciais, todas essas organizações promovem o comércio justo em várias frentes: elas agem junto às instituições da União Europeia, por intermédio de *lobby*, buscando reduzir as interdições para a entrada de produtos dos “países do sul”. Desenvolvem ações para ampliar a rede de empresas varejistas, que oferece produtos do comércio justo, buscando um maior grau de participação dessas empresas na promoção e valorização desses produtos nos pontos de venda. Buscam também encontrar parceiros entre os atores que operam na indústria de transformação – torrefadores, engarrafadores de sucos etc. – para ampliar o leque de marcas que ofereçam produtos com o selo do comércio justo.

Finalmente, essas organizações buscam ampliar o mercado, com ações junto aos consumidores. Nesse sentido, promovem anualmente a quinzena do comércio justo, obtendo a adesão não apenas dos varejistas que vendem o produto, mas de outros tipos de empresas, a exemplo do Grupo Accor, a maior rede mundial de hotéis, que oferece aos seus hóspedes, durante a quinzena, cafés com o selo *fairtrade* Max Havelaar.

Tipos de compradores e fluxos de mercadorias

O comércio justo tem, atualmente, dois tipos de compradores: (1) as organizações do *Alternative Trade Organizations* (ATO's) e (2) as empresas que atuam tradicionalmente no mercado internacional e que passaram a trabalhar com produtos certificados. Nesta segunda categoria encontram-se tanto importadores atacadistas quanto grandes

redes de supermercados. Esses dois tipos de compradores têm objetivos, métodos e filosofias diferentes.

Os atores da rede alternativa têm como objetivo promover o desenvolvimento dos pequenos produtores do hemisfério sul. Nesse sentido, buscam contribuir para que os mesmos se organizem e adquiram as competências necessárias à sua inserção no comércio internacional. Geralmente suas ações são desenvolvidas em colaboração com ONG's, ligadas a movimentos sociais de base e a movimentos ecumênicos de solidariedade.

A título de exemplo: a Associação de Pequenos Produtores de Jabuticaba, povoado do município de Quixabeira, na Bahia, enviou amostras de artesanato para a Itália, por intermédio de uma instituição que faz parte dessa rede de solidariedade internacional.² Em abril de 2004, a Associação exportou o primeiro lote de produtos artesanais – cintos, colares, pulseiras, aventais e buchas vegetais – no valor de R\$ 4.771,50, para uma cooperativa italiana chamada Ravinela. Em agosto, a cooperativa italiana fez um novo pedido para os dois últimos produtos acima citados. Em outubro de 2004, um dos membros dessa associação e três membros da CEALNOR vão participar de um encontro internacional promovido pela Terra Madre, onde poderão ampliar seus contatos e adquirir conhecimentos necessários a uma melhor inserção das suas associações no mercado.

Os *traders* do mercado convencional de sucos, com escritórios no Brasil e na Europa, são empresas capitalistas que, tendo identificado uma demanda por produtos do comércio justo, passaram a atuar nesse segmento de mercado. Na experiência da CEALNOR, muitos destes *traders* atuam de forma imediatista, priorizando a facilidade nas transações:

- a) Preferem comprar o produto que já esteja nas especificações requeridas pelo mercado, sem que tenham o trabalho de compor o *blend* (misturar sucos de diferentes características) para obtê-lo.
- b) Preferem comprar de produtores que possuam escala e agilidade, podendo oferecer mercadorias em volumes maiores, bem como prazos de negociação e de entrega mais curtos.

A Associação de Pequenos Produtores de Jabuticaba, povoado do município de Quixabeira, na Bahia, enviou amostras de artesanato para a Itália, por intermédio de uma instituição que faz parte dessa rede de solidariedade internacional

Existe, atualmente, pressão, junto à *FLO International*, para que sejam certificadas organizações com uma maior capacidade de produção, ou mesmo grandes produtores, tendo como pretexto reclamações, supostamente atribuídas a redes de supermercados, quanto às características dos produtos, volumes disponíveis ou quanto à facilidade de aquisição. Essa pressão contribui para que sejam certificados produtores cujos

desempenhos são muito heterogêneos.

No momento em que a CEALNOR e a APACO – uma organização de pequenos produtores no oeste de Santa Catarina – estavam sendo certificadas, a *FLO International* concedeu certificações para laranjas a uma cooperativa em São Paulo, a COAGROSOL – Cooperativa dos Agropecuaristas Solidários, e para uma associação no Paraná, ACIPAR – Associação de Citricultores do Paraná, ambas com características muito diferentes das duas primeiras e com mais chances junto aos *traders* internacionais. Nesse caso, o comércio justo tem como meta a melhoria de vida dos trabalhadores assalariados que, entre outros benefícios, passam a ter sua situação trabalhista regularizada.

A heterogeneidade entre esses atores pode ser exemplificada com uma comparação entre a CEALNOR e a ACIPAR: a central baiana é formada por agricultores da pequena produção familiar, com área média de 5 ha; a associação do Paraná é, majoritariamente, formada por agricultores da agricultura patronal, com propriedades em torno de 20 há a 30 ha, mas incluindo agricultores com propriedades de até 150 ha. Alguns desses agricultores possuem, inclu-

² A operação foi realizada juntamente com a APAEB – Associação de Pequenos Agricultores do Estado da Bahia, da cidade de Valente, que também exportou *necessaires* de couro. Informações fornecidas por Gerlânio Araújo, membro da diretoria da APAEB, e por Josa, da Associação do povoado de Quixabeira.

sive, participação em duas indústrias de transformação de sucos. Além de maiores volumes, oferecem também um produto que não necessita *blending*.

Na maioria dos casos, esse tipo de comprador dá preferência a produtores de maior porte, que comercializam suco mantendo estoques na Europa, via *traders*. A manutenção desses estoques é muito difícil para os pequenos produtores. Assim, os compradores tradicionais dificultam o acesso dos produtores da agricultura familiar ao comércio justo, criando uma situação paradoxal, pois foi precisamente para eles que esse comércio foi inicialmente concebido.

Para uma melhor compreensão do que seja esse mercado, podemos também apresentá-lo sob o ângulo dos fluxos dos quais é formado. Atualmente, existem dois tipos de fluxos de mercadorias que predominam no comércio justo: por um lado, as mercadorias que *não possuem certificação* e circulam exclusivamente por intermédio de atores certificados do comércio alternativo. Trata-se, sobretudo, de produtos artesanais e produtos alimentícios, para os quais não há ainda padrões de certificação estabelecidos. Por outro lado, há o fluxo de produtos que *possuem certificação fairtrade* (*FLO International* ou selos de *ATO's*), cujo circuito de distribuição é integrado tanto por organizações do comércio justo, quanto por organizações tradicionais. O consumidor final encontra facilmente esses produtos nas lojas do comércio alternativo e de comércio especializado – produtos orgânicos, produtos macrobióticos etc. – e, sobretudo, nas grandes redes de supermercado.

Critérios para a certificação

A partir da análise das informações disponíveis nas home pages das instituições do comércio justo, bem como da leitura das poucas publicações que encontramos, percebemos que, na verdade, os requisitos para a certificação são condições que podem ser resumidas em algumas palavras-chave: o produto deve ser fruto de uma atividade economicamente sustentável, de uma agricultura ecológica-

mente correta, a partir de relações de trabalho socialmente justas.

Como se trata de relações comerciais, o produto deve ser comercialmente viável, correspondendo às preferências e exigências dos segmentos de mercado aos quais se destina. Além de relações comerciais mais eqüitativas, esses consumidores valorizam também produtos mais saudáveis, de preferência produzidos sem agrotóxicos, nem organismos geneticamente modificados, e com a utilização de técnicas protetoras do meio ambiente.

A entidade certificadora dialoga principalmente com atores coletivos – associações ou cooperativas – e, quando existe trabalho assalariado, exige o cumprimento das normas preconizadas pela Organização Internacional do Trabalho, valorizando também o fato de que os trabalhadores sejam sindicalizados.

O processo de certificação é sempre atribuído por produto, ou seja, se a organização que já tem um produto certificado quiser certificar um outro, isso significa um novo processo. Até o presente, existem parâmetros estabelecidos na *FLO International* para certificar os seguintes produtos: café, chá, arroz, banana, cacau, açúcar, laranja, maracujá, abacaxi, uva, manga e mel. O café é o produto para o qual foi atribuído um maior número de certificações. Embora seja possível obter certificação para outros tipos de produtos, esses processos são mais longos, pois exigem a elaboração de novos parâmetros, visando, futuramente, a conformidade com as normas ISO 65.

Além de certificações de produtos, a *FLO Cert* também certifica, e faz auditoria, em organizações do comércio alternativo, como importadores e centrais de compra. Cabe também à essa organização a gestão e o controle dos selos atribuídos, decidindo sobre os processos de renovação.

Marcas e atores do varejo

As matérias-primas importadas pelo comércio justo são transformadas, embaladas e recebem

Os compradores tradicionais dificultam o acesso dos produtores da agricultura familiar ao comércio justo, criando uma situação paradoxal, pois foi precisamente para eles que esse comércio foi inicialmente concebido

uma marca, antes de serem disponibilizadas no varejo. Vejamos o que ocorre com os sucos: em 2003, o consumidor francês que quisesse adquirir sucos provenientes desse comércio poderia comprar um dos 13 produtos apresentados na Tabela 1, que faz algumas referências sobre cada um deles. Esses sucos foram produzidos com sucos e polpas de frutas congeladas, provenientes de organizações de agricultores de quatro países: Cuba, Índia, Equador e Brasil, tendo chegado ao mercado através de cinco marcas diferentes, principalmente marcas vendidas no comércio alternativo: Alter Eco, Caraïbos, Ethiquable e Solidar'Monde; a Auchan é uma marca de distribuidor, do grupo de supermercados homônimo.

Com exceção da marca Solidar'Monde, cuja rede de distribuição é formada pelas lojas da federação *Artisans du Monde*, todas as outras marcas são vendidas em supermercados – Monoprix, Cora, Auchan, Carrefour, Intermarché, Métro, Champion – ou nos Centros Comerciais Leclerc.

Esses varejistas participam do comércio justo de formas bastante diferenciadas. Alguns deles simplesmente vendem produtos certificados; outros, como a rede Monoprix e Auchan, incluem produtos certificados sob a sua própria marca de distribuidor.

Em abril de 2004, o grupo dos Centros Comerciais E. Leclerc comunicou à imprensa que deseja se tornar referência na distribuição de “produtos justos”.

Em 40 centros comerciais, na França, uma centena de produtos estará disponível, por meio de 10 marcas diferentes. A corporação pretende fazer uma vasta campanha de comunicação sobre o tema. Além de dar uma grande visibilidade aos produtos nos pontos de venda, E. Leclerc edita um prospecto para promover os produtos, além de oferecer uma redução de preços de 10%, numa campanha intitulada “oferta descoberta”.

A EXPERIÊNCIA DA CEALNOR NA BAHIA

Em 2003, entre os containeres que partiram do porto de Salvador levando concentrado de suco de laranja para a Europa, seis levavam produtos socialmente diferenciados: essa mercadoria, pela qual os agricultores receberiam um preço mínimo superior ao preço de mercado, estava sendo exportada pelo comércio justo e chegaria ao varejo com um selo *fairtrade*. Vários requisitos foram necessários para que a CEALNOR obtivesse essa certificação; no caso concreto, um dos mais importantes foi a garantia de que, em nenhuma etapa da produção, o produto fosse contaminado com a trabalho assalariado de crianças.

Como se deu o processo de certificação da CEALNOR? Que conclusões podemos tirar da análise desse processo que possam ser úteis à inclusão de outras organizações de pequenos produtores nesse mercado?

Tabela 1

Sucos, néctar e coquetéis de frutas vendidos na França (2003) com o selo *fairtrade* Max Havelaar

Produto	País de Origem	Produtor	Marca	Supermercado/ Varejista
Suco de laranja	Cuba	Coop. José Martí	Alter Eco	Monoprix e Cora
Suco de pomelo				Cora
Suco de abacaxi	Índia	Coop. NAPC	Auchan	Auchan
Suco de laranja	Brasil	Coop. ACIPAR e COAGROSOL		
Néctar de banana	Equador	Coop. El Guabo	Caraïbos	Auchan e Métro
Suco de laranja	Cuba	Coop. José Martí		
Suco de laranja	Brasil	Coop. COAGROSOL	Ethiquable	Carrefour/ Champion Auchan/ Leclerc e Intermarché*
Coquetel (laranja, maracujá, manga e outros)	Brasil e outros	No Brasil: Coop. COAGROSOL e CEALNOR		
Suco de laranja pomelo	Cuba	Coop. José Martí		
Néctar de Manga	Brasil	Coop. COAGROSOL		
Néctar de banana	Equador	Coop. El Guabo	Solidar'Monde	Artisans du Monde
Coquetel laranja e maracujá	Brasil e outros	Coop. COAGROSOL e CEALNOR		
Suco de laranja	Cuba e Brasil	Coop. José Martí e CEALNOR		

Fonte: Dados da Association Max Havelaar

* Um desses supermercados em cada uma das regiões da França.

Mostraremos, a seguir, que um processo de certificação requer um conjunto de competências: a organização deve ser capaz de compor um produto que cativa o público-alvo, de comunicar num idioma estrangeiro, de fazer contacto com muitas organizações no exterior, ter acesso à web etc. A maior parte das organizações de produtores não possui essas competências. Por isso, a inserção de um maior número de pequenos produtores neste segmento de mercado depende da articulação de um arranjo institucional que lhes dê apoio.

O processo de Certificação da CEALNOR

A CEALNOR é uma central que reúne 20 associações de pequenos produtores, ligada a movimentos sociais de base, que obteve o selo do comércio justo para dois produtos: a laranja e o maracujá.

Com a ajuda da CESE – Centro Ecumênico de Serviços, uma das mais importantes ONG's do país, sediada na Bahia, a CEALNOR pleiteava recursos junto à MIVA, na Suíça, para a aquisição de um veículo. Foi esta instituição que promoveu o contato entre a CEALNOR e uma outra agência de cooperação suíça, a HEKS, por intermédio da qual, no início de 1997, a central baiana foi incitada a obter a certificação para participar do comércio justo.

Nesse mesmo período, tentando comercializar laranjas nos mercados do sul e sudeste do país, a CEALNOR buscou a ajuda da CAPINA – Cooperação e Apoio a Projetos de Inspiração Alternativa, que mantém serviços de capacitação e consultoria de apoio à comercialização para organizações de pequenos agricultores. Por coincidência, essa ONG tinha sido encarregada, por *FLO International*, de fazer um levantamento sobre organizações de agricultores que reunissem os requisitos para participar do comércio justo de laranjas. Com a ajuda dessas duas organizações, em aproximadamente seis meses a CEALNOR conseguiu o selo de certificação para a laranja, em 1998.

No entanto, não basta possuir a certificação para se inserir no mercado: para tal, é necessário o aparecimento de uma demanda. A primeira demanda externa pelo suco das laranjas da CEALNOR só apareceu cerca de um ano mais tarde, por parte de

GEPA, uma organização do *trade* alternativo (ATO) alemão. Esse *trade* comercializava sucos de uma cooperativa no México, mas estava tendo dificuldades na regularidade no fornecimento. Com a certificação, a central baiana pôde ser registrada como um segundo fornecedor para a matéria-prima do suco concentrado.

Além de GEPA (que revende para ATO's da Áustria e Suíça), a CEALNOR comercializa, atualmente, com a OXFAM Wereldwinkels, uma ATO belga (que, por sua vez, revende para ATO's franceses) e, a partir de março de 2004, com a italiana Libero Mondo. Atualmente, a CEALNOR está em negociação com um representante comercial que parece ser um novo tipo de ator no mercado: não pertencendo ao *trade* alternativo, os termos de suas propostas de comercialização são mais compatíveis com os métodos e filosofia do comércio justo do que aqueles dos *trades* do comércio tradicional.

Em fevereiro de 2003, a central obteve também o selo *fairtrade* para o maracujá, sendo a primeira organização de produtores no mundo a possuir a certificação para este produto. Além de ampliar as exportações para os dois produtos certificados, a CEALNOR também busca certificação e mercados para outros produtos dos seus associados. Eles têm recebido pedidos, por parte de ATO's, para exportar produtos ainda não certificados, como a manga, o abacaxi e a goiaba. Observamos que o fato de possuir um selo de certificação abre outras oportunidades de exportação para outros produtos, além daqueles já certificados.

Para fazer o percurso que levou à obtenção do selo *fairtrade*, a CEALNOR contou com o apoio de várias organizações ligadas aos movimentos de base, tendo investido muito em conhecer as peculiaridades dos diversos canais do comércio justo. Eles enviaram pessoas à Europa para participar da feira ANUGA, uma das duas maiores feiras especializadas da indústria alimentícia, além de visitar também alguns ATO's varejistas e empacotadores, entre 1999 e 2001. Portanto, a CEALNOR já possui um conhecimento dos canais de distribuição que pode ser socializado, em benefício de outras organizações de pequenos produtores que desejem fazer o mesmo percurso.

É preciso dizer que, para tanto, além do apoio de instituições do movimento de solidariedade, a CEALNOR possui uma vantagem em relação a outras organizações semelhantes, pois conta com a presença de um holandês e uma francesa, radicados no Brasil, possuindo assim competências diferenciadas.

Segundo a CEALNOR, ao longo dos anos, os processos de certificação se tornam menos informais, mais profissionalizados e com mais pessoas envolvidas na auditoria. Até 2001, o responsável pela inspeção era o mesmo com quem seriam mantidos os contatos para identificar novos compradores. Além do mais, a partir de 2004, a *FLO-Cert* começou a cobrar das organizações dos agricultores uma taxa de certificação. Atualmente, um novo processo de certificação custa • 2.000 – em torno de metade deste valor, para grupos já certificados anteriormente –, quantia extremamente elevada para as organizações de pequenos produtores.

A análise desse processo nos leva à conclusão de que é muito difícil uma organização de pequenos produtores se inserir nos fluxos internacionais do comércio justo sem o apoio de um arranjo institucional capaz de dar suporte ao processo de inserção.

Dados sobre as exportações da CEALNOR

Em 2003, a CEALNOR entregou às indústrias 2.150 toneladas de laranja, gerando quase 200 toneladas de suco concentrado. Desse produto, 101 toneladas de suco concentrado foram vendidas pelo comércio justo, por um valor total de R\$ 355 mil, dos quais R\$ 296 mil corresponde ao preço de mercado (fob) e R\$ 59 mil corresponde ao suplemento de preço assegurado pelo comércio justo. Pelo suco concentrado de maracujá, esses valores foram, respectivamente, R\$ 80 mil: R\$ 72 mil e R\$ 8 mil.

A exportação é feita por intermédio das indústrias de suco instaladas em regiões próximas, principalmente pela Maratá Sucos do Nordeste e Tropfruit, ambas situadas no estado de Sergipe. As indústrias recebem o preço de mercado para o suco, pagando aos associados da CEALNOR o preço de mercado para a laranja fornecida. A diferença entre

o preço de mercado e preço do comércio justo é paga pelos importadores diretamente à CEALNOR. Nos últimos anos, 70% desse valor é repassado aos produtores que forneceram a fruta e 30% financia as atividades da central.

Além da diferença de preço, o comércio justo paga ainda um prêmio de investimento para o desenvolvimento social e organizacional: para o suco de laranja, esse prêmio corresponde a U\$ 100,00 por tonelada. O valor do prêmio recebido pela CEALNOR, correspondente a 2003, foi de R\$ 37 mil: R\$ 29 mil pela laranja e R\$ 8 mil pelo maracujá. Havendo um maior volume comercializado, as vantagens da inserção neste mercado são grandes: os preços pagos no comércio justo são bastante superiores àqueles pagos no mercado tradicional (Tabela 2).

Tabela 2
Preços no mercado internacional do
concentrado do suco, em meados de 2004
(US\$/t fob)

	Laranja	Maracujá
Mercado Convencional (MC)	Entre 700 e 800	Entre 1.800 e 2.100
Comércio Justo (CJ)	1.200	2.800
CJ/MC (%)	71,4% a 50%	33,3% a 55,5%

Fonte: CEALNOR

Portanto, para o exercício de 2003, a renda recebida pelas exportações, que excede o valor a preço de mercado, foi de R\$ 104 mil. Ou seja, a CEALNOR recebeu, pelas mercadorias que foram exportadas pelo comércio justo, um montante 28,3% superior ao valor das vendas a preço de mercado.

A capacidade de exportação de suco de laranja da CEALNOR é maior do que o volume que tem sido comercializado pelo comércio justo. Em termos absolutos, esse volume ainda é pequeno, mas tem crescido rapidamente. Até setembro de 2004, a central já exportou sete containeres de suco de laranja, e a expectativa é poder chegar a exportar dez containeres até o final do ano, com um total de 170 toneladas (Tabela 3). Quanto às exportações do concentrado de maracujá, as expectativas de um grande aumento na exportação ainda não se confirmaram em 2004, mas podem acontecer em 2005. Quanto ao suco de abacaxi e goiaba, a produção dos agricultores da central é insuficiente para atender à demanda e eles buscam, atualmen-

te, outros agricultores para viabilizar as exportações destes produtos.

Diferentemente da COAGROSOL e da ACIPAR, que vendem mais para o segmento dos supermercados, a CEALNOR tem vendido, principalmente, a compradores do *trade* alternativo.

Tabela 3
Volumes exportados por produto
(em toneladas)

Produto	2001	2002	2003	2004*
Concentrado de Suco de Laranja	37t	91t	101t	170t
Concentrado de Suco de Maracujá	-	2t	10t	10t

Fonte: CEALNOR
* Por estimativa.

Informações sobre as dimensões do mercado

Segundo a Associação Max Havelaar, estima-se que o valor, no varejo, dos produtos com o selo Max Havelaar cresceu de • 222 milhões, em 2000, para • 400 milhões, em 2003.

Na Tabela 4 são apresentados os principais produtos e os volumes comercializados com o selo da *FLO International* no mercado mundial. Podemos observar que, em primeiro lugar, esse mercado está crescendo de forma significativa para todos os produtos, com exceção do mel, para o qual os produtores dos países pobres têm mais dificuldades com as normas fitossanitárias dos países desenvolvidos.

Tabela 4
Produtos comercializados no mercado internacional com o selo FLO International³
(em toneladas)

Produtos	2001	2002	2003
Banana	29.072	36.641	51.336
Café	14.432	15.779	19.872
Cacau e chocolate	1.453	1.656	3.473
Suco de Frutas	966	1.387	1.800
Chá	1.085	1.226	1.989
Açúcar	468	650	1.164
Mel	1.088	1.038	1.164
Arroz	0	392	545

Fonte: Site da Association Max Havelaar – France

³ Os dados aqui apresentados, disponíveis na home page da Associação Max Havelaar, aparecem como correspondendo ao valor dos produtos comercializados com o selo Max Havelaar. Entretanto, dados disponíveis no site da *FLO International* mostram que esses dados correspondem ao total das vendas de produtos certificada pelo *FLO International*.

Em segundo lugar, podemos constatar que, entre os oito tipos de produtos mais significativos do comércio justo, seis correspondem a tipos que são produzidos na Bahia. Atualmente, é mais fácil reunir requisitos para concorrer com quatro – café, cacau/chocolate, mel e suco de frutas (laranja, maracujá, manga e abacaxi). Recentemente, a *FLO-Cert* estabeleceu padrões de certificação para condimentos, oferecendo também oportunidades para cravo, pimenta e urucum.

Os produtores dos demais produtos (Tabela 4) encontram restrições de diferentes naturezas para exportarem para a União Européia: os que cultivam a banana, se deparam com o acordo de preferência comercial com os países da América Central, embora haja uma cooperativa no Equador que exporte pelo comércio justo (ver Tabela 1); os produtores de cana encontram a barreira das tarifas alfandegárias para o açúcar (275%), a mais elevada entre todas as tarifas agrícolas, ainda que o Paraguai exporte atualmente açúcar para o comércio justo europeu; finalmente, os produtores de mel se deparam com a complexidade das normas fitossanitárias.

Além dos produtos acima citados, já existem parâmetros de certificações para a manga e o abacaxi. Este último é um produto para o qual há um único processo de certificação, outorgado a uma organização de produtores na Índia.

CONCLUSÃO

O comércio justo é um segmento de mercado construído com o objetivo de favorecer trocas mais equitativas com pequenos produtores dos países do hemisfério sul. No entanto, a inserção de pequenos produtores nesse mercado só se viabiliza com um arranjo institucional adequado, pois o processo requer um certo número de competências, que muitas das suas organizações não possuem. As organizações que já obtiveram o processo de certificação receberam apoio das próprias organizações que integram a rede do comércio justo e, em alguma medida, de outras instituições que apóiam movimentos sociais de base.

Nos últimos anos, a demanda por selos de certificação tem crescido muito acima da capacidade das organizações do comércio justo em ajudar os

pequenos produtores nas diferentes etapas do processo, a começar pela identificação de uma demanda no mercado externo até a composição de um produto adequado a esta demanda, passando pelos trâmites burocráticos. A rede de instituições integrando o comércio justo não possui uma estrutura capaz de dar conta das demandas de produtores de dezenas de países.

Com a criação de selos de certificação, e a entrada de novos atores mais bem estruturados, o mercado do comércio justo tem crescido e tende a continuar crescendo, mas aumentam as pressões para que sejam certificados produtores que ofereçam mais facilidades aos atores tradicionais do comércio internacional. Assim, os produtores da agricultura familiar tendem a ficar em desvantagens em relação à agricultura patronal, de médio porte, mais organizada e com mais recursos (técnicos, acesso ao crédito etc.).

Para superar essa desvantagem, é preciso articular os pequenos produtores em redes de fornecimento, resolvendo numerosas questões, tais como o volume de venda, a simplificação dos processos de negociação, da burocracia etc. Segundo os dirigentes da CEALNOR, as redes de fornecimento devem ser pensadas não apenas no âmbito do estado da Bahia, mas da região Nordeste.

Assim, tanto a inserção de novas organizações nesse mercado, quanto a ampliação do mercado para aquelas que já possuem certificação, depende da construção de um arranjo institucional para promover as condições necessárias, com ações estrategicamente articuladas em dois âmbitos: na esfera internacional, é necessário identificar novos varejistas que queiram participar desse tipo de comércio, ou aqueles que queiram ampliar sua participação, atividades que têm sido desenvolvidas tanto pelo *FLO International*, como pelas organizações Max Havelaar, Transfair, e outras organizações denominadas “iniciativas nacionais” nos diversos países. Ainda que o circuito dos compradores do comércio justo não seja o mesmo do agrobusiness, instituições como a APEX-Brasil e, na Bahia, o Promo – Centro Internacional de Negócios da Bahia, podem ajudar a encontrar parceiros, principalmente nas feiras de compradores de produtos orgânicos, nas quais há uma interseção com com-

pradores do comércio justo. A maior parte dos pequenos produtores possui os requisitos para entrar nesse mercado.

No âmbito interno, a inserção de pequenos produtores se viabiliza com a participação de instituições que os apoiem em diversas atividades, algumas das quais bastante complexas. Há numerosas instituições que podem fazer parte deste arranjo institucional. Para constituí-lo, seria necessário promover um diálogo entre as organizações de agricultores, que cultivem os produtos com maior possibilidade de inserção no comércio justo, e as instituições de apoio e capacitação à pequena produção, tanto artesanais quanto agrícolas, bem como as instituições de crédito e financiamento.

Cremos que a Bahia reúne duas condições necessárias para ampliar a sua participação nesse segmento de mercado: possui pequenos agricultores que produzem produtos transacionados no comércio justo e possui instituições em busca de projetos socialmente responsáveis. É necessário que essas instituições se dêem conta de que o comércio justo pode ser uma grande oportunidade.

REFERÊNCIAS

- ALTER ECO COMMERCE ÉQUITABLE. Disponível em: <http://www.altereco.com>. Acesso em: 25 set. 2004.
- ASSOCIATION EUROPEENNE DE COMMERCE ÉQUITABLE. *Mémento du commerce équitable, les enjeux du nouveau millénaire 2002-2003*. Bruxelles: Edition EFTA, 2001.
- CENTRO INTERNACIONAL DE AGRICULTURA TROPICAL. Sistema de información sobre el comercio justo. Disponível em: http://www.ciat.cgiar.org/agroempresas/comercio_justo/certificacion.htm. Acesso em: 30 set. 2004.
- COMMERCE ÉQUITABLE. Disponível em: <http://www.commerceequitable.org>. Acesso em: 28 set. 2004.
- FACES DO BRASIL. Disponível em: www.facesdobrasil.org.br. Acesso em: 23 set. 2004.
- FAIRTRADE LABELLING ORGANIZATIONS INTERNATIONAL. Disponível em: <http://www.fairtrade.net/>. Acesso em: 30 set. 2004.
- GEPA3 FAIR HANDLSHAUS. Disponível em: www.gepa3.de. Acesso em: 30 set. 2004.
- LECOMTE Tristan. *Le pari du commerce équitable*. Paris: Editions d'Organisation, 2003.

MAX HAVELAAR FRANCE 2003. Disponível em: <http://www.maxhavelaarfrance.org/>. Acesso em: 18 set. 2004.

OXFAM GB. Disponível em: <http://www.oxfam.org.br>. Acesso em: 22 set. 2004.

PEREZ, Anna. *La alternativa del comercio justo en América Latina*. Mémoire de Maîtrise L.E.A presente à l'Université de Provence, Aix-Marseille, 2003.

POULIQUEN Katell. *Le commerce équitable*. Marabout, Espagne, 2003.

ROZEN Nico ; VAN DER HOFF Frans. *L'aventure du commerce équitable, une alternative à la mondialisation par les fondateurs de Max Havelaar*. Saint-Amand-Montrond, Cher: Editions JC Lattès, 2001.

SOLIDAR' MOND. <http://www.flo.org.com>. Disponível em: <http://www.solidarmonde.fr>. Acesso em: 30 set. 2004.

Em busca de um novo modelo de desenvolvimento regional na Amazônia brasileira: o exemplo de Roraima¹

*Sylvio Bandeira de Mello e Silva**
*Barbara-Christine Nentwig Silva***

Resumo

O estado de Roraima está enfrentando diversos problemas que afetam o processo de desenvolvimento, integrando questões socioeconômicas, ambientais e territoriais. Em primeiro lugar, o estado de Roraima, território federal até 1988, ainda tem uma muito forte dependência econômica do setor público, especialmente de recursos do Governo Federal. Em segundo lugar, os problemas ambientais estão crescendo, devido à rápida ocupação de novas áreas para mineração, agricultura e pecuária. Essa expansão está, também, enfrentando outros problemas, já que, muitas vezes, vem sendo feita em extensas áreas federais de preservação ambiental e em grandes reservas indígenas. Em terceiro lugar, do ponto de vista territorial, a capital do Estado, Boa Vista, é uma expressiva cidade primaz, em função do fato que as demais cidades são muito pequenas. Roraima tem intensas relações com Manaus e, mais recentemente, com a Venezuela e Guiana. É importante, para se atingir um contexto de desenvolvimento, ampliar a autonomia regional.

Palavras-chave: Estado de Roraima, problemas de desenvolvimento regional, território e desenvolvimento, modelo de desenvolvimento regional.

Abstract

The State of Roraima, in northern Brazil, is facing many problems which affect the development process, integrating socio-economic, environmental and territorial questions. First of all, the State of Roraima, a federal territory until 1988, still has a very strong economic dependency on the public sector, mainly from resources of the Federal Government. Secondly, the environmental problems are growing quickly due to occupation of new areas for mining, agriculture (rice, soy) and cattle. This expansion is also facing many problems because is often being done in large federal environmental protected areas and in extensive Indian reservation areas. Thirdly, in territorial terms, the state capital, Boa Vista, is an expressive primate city considering that the other urban centers are very small. The State of Roraima has new and strong relationships with Manaus and recently with Venezuela and Guiana. It is important, in order to achieve a development context, to increase the regional autonomy.

Key words: State of Roraima, regional development problems, territory and development, regional development model.

INTRODUÇÃO

O Brasil vem conhecendo, nas últimas décadas, um vigoroso e complexo processo de ocupação de

novas áreas, sobretudo nas regiões Centro-Oeste e Norte, mas igualmente em áreas do Nordeste (Oeste da Bahia, Sul do Piauí e Sul do Maranhão). Todo esse dinamismo pode ser enquadrado, em termos gerais, na perspectiva conceitual da frontei-

* Doutor em Geografia, Mestrado em Geografia da UFBA, Professor Titular, Pesquisador do CNPq. sylvio@ufba.br

** Doutora em Geografia, Mestrado em Geografia da UFBA, Professora Adjunta, Pesquisadora do CNPq. barbarac@ufba.br

¹ Este trabalho contou com a colaboração de Araori Silva Coelho e Robson Oliveira Lins, bolsistas de Iniciação Científica do CNPq.

ra-de-recursos, proposta por Friedmann (1969) e aplicada pioneiramente, no Brasil, por Becker (1978). Segundo Friedmann, em sua tipologia regional, construída a partir do modelo da polarização, além da região central (áreas metropolitanas dinâmicas), da região de transição ascendente (áreas próximas à região metropolitana, com tendência ao crescimento) e da região de transição descendencial (áreas de povoamento antigo, estagnadas ou declinantes), teríamos também a região fronteira-de-recursos, ou seja, áreas periféricas de povoamento recente, com destaque para a disponibilidade e uso intensivo de recursos naturais, resultando na transformação de áreas anecumênicas em áreas produtivas, muitas vezes em um pequeno espaço de tempo (SILVA, 1976). Algumas destas áreas são áreas fronteiriças internacionais, o que introduz novas fontes de relacionamento, como ocorre nas extremidades setentrionais e ocidentais do território brasileiro. Uma delas é o estado de Roraima que passa, recentemente, por uma forte expansão na ocupação nos seus espaços, como resultado do crescimento de sua interação com o restante do território brasileiro, e, da mesma forma, pelo estabelecimento de novas e mais intensas relações transfronteiriças com a Venezuela e a Guiana.

Na escala do Brasil, especialmente nas regiões Norte e Centro-Oeste, prevaleceram duas visões estratégicas que, integradamente, orientaram (e orientam até hoje) o processo de integração nacional, via incorporação de novas áreas. A primeira delas é ligada às questões de soberania nacional, através de projetos de colonização, incentivando fortemente as migrações internas. Essa estratégia predominou nos anos 60, 70 e 80. A segunda perspectiva estratégica, bastante forte no final dos anos 70 e na década de 80, é a da integração nacional através de projetos de infra-estrutura, especialmente estradas (grandes eixos) e energia (usinas hidrelétricas e linhas de transmissão) (BECKER, 1982; BECKER; EGLER, 1993; MELLO, 1999). Em

O estado de Roraima evoluiu para um novo contexto com potencialmente maior autonomia, assentado sobre uma nova base política, como unidade da Federação, com melhor acessibilidade e, por conseguinte, com maior poder de atração para pessoas e empreendimentos em diversas áreas

ambos os casos, projetos de colonização e projetos de infra-estrutura, destaca-se, a contribuição da geopolítica elaborada nos gabinetes do regime militar (1964-1985), com desdobramentos nos governos democráticos que se seguiram. O estado de Roraima vai conhecer o impacto dessas ações através, sobretudo, da implantação das rodovias BR-174 (Manaus – Boa Vista – fronteira com a Venezuela, plenamente asfaltada em 1997, como parte da

estratégia dos eixos nacionais de desenvolvimento, no caso o eixo que liga o Brasil ao Caribe), BR-210 (a Perimetral Norte, parcialmente implantada, de Caroebe a Caracará e à Colônia São José) e a BR-401 (de Boa Vista a Bonfim e Normandia, ambas na fronteira com a Guiana). Além disso, destacam-se os projetos de colonização agrícola, iniciados pelo antigo Território Federal de Roraima e bastante ampliados na década de 80, acompanhando a expansão da malha rodoviária, dando origem a vários núcleos urbanos (BARROS, 1995).

Assim, o objetivo deste trabalho é o de analisar os principais aspectos que afetam o desenvolvimento do Estado, assumido como uma região, sob o ângulo da sustentabilidade, tomada de forma abrangente, ou seja, da perspectiva que valoriza a complexa integração das questões socioeconômicas, ambientais e territoriais.

O estado de Roraima pode ser definido, no contexto da região amazônica brasileira, como uma região que, nas últimas décadas, evoluiu de uma situação tipicamente periférica, institucionalmente frágil e dependente, de difícil acessibilidade, muito pouco povoada e atraente, para um novo contexto com potencialmente maior autonomia, assentado sobre uma nova base política, como unidade da Federação, com melhor acessibilidade e, por conseguinte, com maior poder de atração para pessoas e empreendimentos em diversas áreas, resultando em novas questões que merecem ser aprofundadas.

RORAIMA: evolução recente

O estado de Roraima foi criado com a Constituição de 1988, sendo, antes, considerado como Território Federal, e isto desde 1943. Antes dessa última data, fazia parte do estado do Amazonas, sendo que todo o espaço de Roraima correspondia ao município de Boa Vista, criado em 1890. O segundo município do território, Caracaraí, só foi criado em 1955.

Em 1950, quando pela primeira vez aparece o então Território de Rio Branco (mais tarde Território de Roraima) em um Censo Demográfico, o mesmo tinha apenas 18.116 habitantes, em uma área de 225.116 km² passando para 324.397 habitantes no ano de 2000. A Tabela 1 permite comparar, em termos absolutos, a evolução demográfica de Roraima no contexto brasileiro e da região Norte.

Tabela 1
População residente
Brasil e Região Norte, 1950/2000

Unidades territoriais	1950	1960	1970	1980	1991	2000
BRASIL	51.944.397	70.070.457	93.139.037	119.002.706	146.825.475	169.799.170
REGIÃO NORTE	1.844.655	2.561.782	3.603.860	5.880.268	10.030.556	12.900.704
Rondônia	36.935	69.792	111.064	491.069	1.132.692	1.379.787
Acre	114.755	158.184	215.299	301.303	417.718	557.526
Amazonas	514.099	708.459	955.235	1.430.089	2.103.243	2.812.557
Roraima	18.116	28.304	40.885	79.159	217.583	324.397
Pará	1.123.273	1.529.293	2.167.018	3.403.391	4.950.060	6.192.307
Amapá	37.477	67.750	114.359	175.257	289.397	477.032
Tocantins	—	—	—	—	919.863	1.157.098

Fonte: IBGE. Censos Demográficos – 1950/2000

Já a Tabela 2 apresenta o crescimento demográfico em termos relativos. Observa-se, inicialmente, que a região Norte sempre cresceu mais do que o

Tabela 2
Taxas geométricas de crescimento anual (%)
Brasil e Região Norte, 1950/2000

Unidades territoriais	1950/ 1960	1960/ 1970	1970/ 1980	1980/ 1991	1991/ 2000
BRASIL	3,04	2,89	2,48	1,93	1,63
REGIÃO NORTE	3,34	3,47	5,02	4,97	2,84
Rondônia	6,57	4,76	16,03	7,89	2,22
Acre	3,26	3,13	3,42	3,01	3,26
Amazonas	3,26	3,03	4,12	3,57	3,28
Roraima	4,56	3,75	6,83	9,63	4,54
Pará	3,13	3,55	4,62	3,46	2,52
Amapá	6,10	5,37	4,36	4,67	5,71
Tocantins	—	—	—	—	2,58

Fonte: Calculado segundo IBGE. Censos Demográficos-1950/2000

Brasil, sobretudo a partir de 1960. Nas décadas de 50 e 60 do século passado, os estados que mais cresceram foram Rondônia e Amapá; nas décadas de 70 e 80, Rondônia e Roraima; e, finalmente, na década de 90, Amapá e Roraima.

O recente dinamismo demográfico de toda a região Norte vem se dando, sobretudo, através das migrações provenientes de outras regiões do país. No caso de Roraima, isto é destacado somente a partir dos anos 70 e, particularmente, nos anos 80, com uma taxa de crescimento demográfico de quase 10% ao ano, a maior da região Norte.

Segundo o Censo Demográfico de 2000, de uma população residente em Roraima de 324.397 habitantes, 152.975 pessoas (47,2%) nasceram em outros estados, a maioria no Maranhão (59.072 pessoas, ou seja, 38,6% do total de migrantes). A Tabela 3 detalha a importância do processo migratório

para as Mesorregiões, as Microrregiões e os Municípios do estado de Roraima. Em termos absolutos, o destaque é para a Mesorregião Norte, para a Microrregião de Boa Vista e para o Município de Boa Vista, com 101.893 migrantes (66,61% dos migrantes do Estado de Roraima).

A presença de maranhenses e de outros nordestinos é tão grande em Roraima que, em Boa Vista, o dia 12 de outubro é o Dia do Nordeste. Já os gaúchos (e outros sulistas) dispõem, em Boa Vista, de um bem equipado Clube de Tradições Gaúchas.

De acordo com levantamentos recentes, os fluxos migratórios, que vinham crescendo nos últimos anos, sobretudo devido aos concursos públicos, começaram a cair. Dados estatísticos da Secretaria do Trabalho e Bem-Estar Social revelam que, no primeiro semestre de 2003, 7.645 migrantes chegaram à Boa Vista, enquanto que, no primeiro semestre de 2004, chegaram 5.048, dos quais 2.278 pessoas originárias do Maranhão, 1.354 do Pará e 822 do Amazonas (*Folha de Boa Vista*, 9 de julho de 2004, <http://www.folhabv.com.br/cidade>).

Tabela 3
População e origem dos migrantes
Estado de Roraima, 2000

Estado, mesorregiões, microrregiões e municípios	População			Estado com maior número de não nascidos em Roraima		
	Total	Não nascidos em Roraima	%	Estado	Total	%
Estado	324.397	152.975	47,16	Maranhão	59.072	38,60
Mesorregiões						
Norte de Roraima	260.596	115.697	44,40	Maranhão	43.649	37,73
Sul de Roraima	63.801	37.282	58,43	Maranhão	15.423	41,37
Microrregiões						
Boa Vista	230.759	109.819	47,59	Maranhão	40.756	37,11
Caracaraí	30.314	16.092	53,08	Maranhão	6.737	41,87
Nordeste de Roraima	29.837	5.875	19,69	Maranhão	2.893	49,24
Sudeste de Roraima	33.487	21.187	63,27	Maranhão	8.686	41,00
Municípios						
Alto Alegre	17.907	5.522	30,84	Maranhão	3.120	56,50
Amajari	5.294	996	18,81	Maranhão	310	31,12
Boa Vista	200.568	101.893	50,80	Maranhão	36.961	36,27
Bonfim	9.326	2.072	22,22	Maranhão	893	43,10
Cantá	8.571	3.324	38,78	Maranhão	1.797	54,06
Caracaraí	14.286	6.790	47,53	Amazonas	2.599	38,28
Caroebe	5.692	3.444	60,51	Maranhão	1.053	30,57
Iracema	4.781	3.072	64,25	Maranhão	1.956	63,67
Mucajá	11.247	6.228	55,37	Maranhão	3.192	51,25
Normandia	6.138	305	4,97	Maranhão	125	40,98
Pacaraima	6.990	1.408	20,14	Maranhão	365	25,92
Rorainópolis	17.393	10.817	62,19	Maranhão	4.485	41,46
São João da Baliza	5.091	3.378	66,35	Maranhão	1.338	39,61
São Luiz	5.311	3.547	66,79	Maranhão	1.809	51,00
Uiramutã	5.802	175	3,02	Maranhão	77	44,00

Fonte: Calculado segundo IBGE. Censo Demográfico-2000

A população indígena só pode ser apresentada através de estimativas, já que não há um recenseamento detalhado sobre os índios em Roraima. Os grupos indígenas não atingem uma população numerosa, mas ocupam extensas áreas do Estado. Segundo dados da Fundação Nacional do Índio – FUNAI, existe, em Roraima, 30.715 índios, distribuídos em diversos grupos, que ocupam uma área de 10.401.843 ha, ou seja, 46% do território estadual. Os grupos existentes em Roraima são os seguintes: Ingaricô, Macuxi, Patamona, Taurepang, Waimiri-Atroari, Wapixana, Waiwai, Yanomami e Ye'kuana (<http://www.funai.gov.br>, acesso em 10.08.2004).

O crescimento demográfico de Roraima se dá nas áreas urbanas e rurais, sendo que, a rigor, muitas áreas urbanas deveriam ser consideradas áreas de caráter rural. Assim, em 2000, a população das cidades do estado de Roraima pode ser analisada na Tabela 4, onde se destaca que 10, das 15

Tabela 4
População total, urbana e rural
Estado de Roraima, 2000

Estado e municípios	População total	População urbana	População rural
ESTADO	324.397	247.016	77.381
Alto Alegre	17.907	5.195	12.712
Amajari	5.294	799	4.495
Boa Vista	200.568	197.098	3.470
Bonfim	9.326	3.000	6.326
Cantá	8.571	1.155	7.416
Caracaraí	14.286	8.236	6.050
Caroebe	5.692	1.977	3.715
Iracema	4.781	3.228	1.553
Mucajá	11.247	7.029	4.218
Normandia	6.138	1.500	4.638
Pacaraima	6.990	2.760	4.230
Rorainópolis	17.393	7.185	10.208
São João da Baliza	5.091	3.882	1.209
São Luiz	5.311	3.447	1.864
Uiramutã	5.802	525	5.277

Fonte: IBGE. Censo Demográfico – 2000

idades, têm menos que 5.000 habitantes, dentre as quais duas têm menos que 1.000 habitantes, cada uma, portanto, com pouco mais de 100 famílias na sede municipal (Uiramutã, com 525 habitantes, e Amajari, com 799 habitantes). Considerando que nenhum município de Roraima possui vilas (sedes de distritos), a população urbana apresentada corresponde à população das cidades (sedes dos municípios).

Por outro lado, Roraima tem, segundo o Censo Demográfico de 2000, 22 povoados com população variando entre 91 e 926 habitantes, o que resulta no fato de que alguns povoados têm população maior do que as duas menores sedes municipais do estado.

O destaque, na análise urbana de Roraima, é para Boa Vista e, em muito menor proporção, para Caracará, a 2ª cidade do estado. O crescimento da importância da posição relativa de Boa Vista, com relação ao estado, configura, a partir de 1970, uma situação de forte primazia urbana (Tabela 5).

Tabela 5
Proporção entre a população de Boa Vista e o estado de Roraima 1950/2000

Cidade e Estado	Anos					
	1950	1960	1970	1980	1991	2000
População do Estado	18.116	28.304	40.885	79.159	217.583	324.397
População de Boa Vista	5.132	7.037	16.727	43.016	118.926	197.098
% da população de Boa Vista/Estado	28,33	24,86	40,91	54,34	54,66	60,76

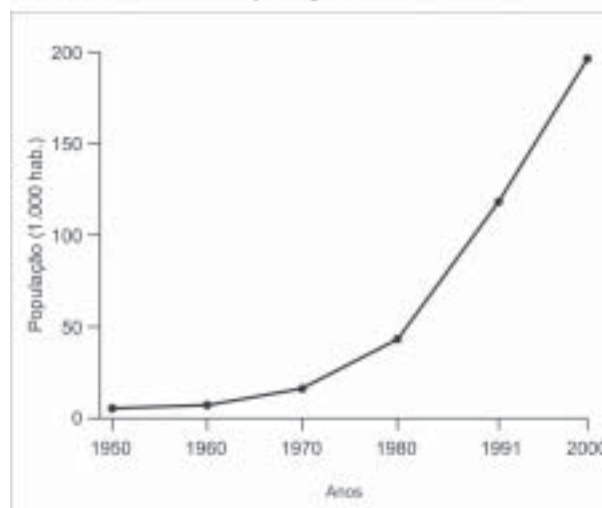
Fonte: BARROS, 1995; IBGE, 1950/2000

Entre 1950 e 2000, a população de Boa Vista evolui da seguinte forma (Figura 1):

Já a taxa geométrica de crescimento anual, da cidade de Boa Vista, configuram um expressivo crescimento para o mesmo período (Tabela 6). Comparando com o crescimento demográfico do estado, a cidade de Boa Vista só não supera o do estado na década de 50.

O dinamismo da população urbana e rural é, também, um dado importante para ser analisado. Na década de 60, o crescimento da população rural supera o crescimento da população urbana. Na última década, cai bastante o crescimento da popula-

Figura 1
Cidade de Boa Vista
Crescimento da População – 1950 / 2000



Fonte: BARROS, 1995; IBGE, 2000.

ção rural e, o crescimento da população urbana, apesar de uma significativa redução com relação a décadas anteriores, mantém-se alto. Entretanto, é preciso considerar que, nas décadas de 80 e 90, ocorreu a criação de treze municípios, o que aumenta o total da população urbana e reduz o total da população rural, já que antigos povoados, antes considerados rurais, foram elevados à condição de cidades sedes de municípios.

Tabela 6
Taxas de crescimento anual Roraima, 1950/2000

Estado e unidades espaciais	Taxas geométricas de crescimento anual (%)				
	1950/60	1960/70	1970/80	1980/91	1991/00
Estado	4,56	3,75	6,83	9,63	4,54
População urbana	9,00	3,71	10,80	10,13	6,44
População rural	2,21	3,78	2,66	8,78	0,09
Cidade de Boa Vista	3,21	9,04	9,91	9,69	5,77

Fonte: Calculado segundo dados do IBGE. Censos Demográficos -1950/2000

As densidades relacionadas com a população total e rural permitem ressaltar a diversidade da ocupação atual do espaço de Roraima, como corolário das mudanças observadas nas últimas décadas (Figura 2). Destacam-se dois núcleos principais de povoamento: o do Sudeste de Roraima, integrando Rorainópolis, São Luiz, São João da Baliza e Caroebe, importantes áreas de colonização, e o Centro, unindo Boa Vista, Cantá, Mucajaí, Alto Ale-

gre e parte de Bonfim, ou seja, a capital do estado e áreas também ligadas a projetos de colonização. No Norte, há algumas áreas um pouco mais densas, mas com cidades ainda pequenas.

RORAIMA: dinamismo e problemas de desenvolvimento sustentável

O estado de Roraima, nos dias atuais, caracteriza-se por apresentar questões de grande relevância, que afetam diretamente o seu processo de desenvolvimento em uma perspectiva abrangente de sustentabilidade. Assim, todas essas questões podem ser inicialmente agrupadas em três itens: o das questões socioeconômicas, o das questões ambientais e o das questões territoriais para, em seguida, serem integradas em busca de uma síntese.

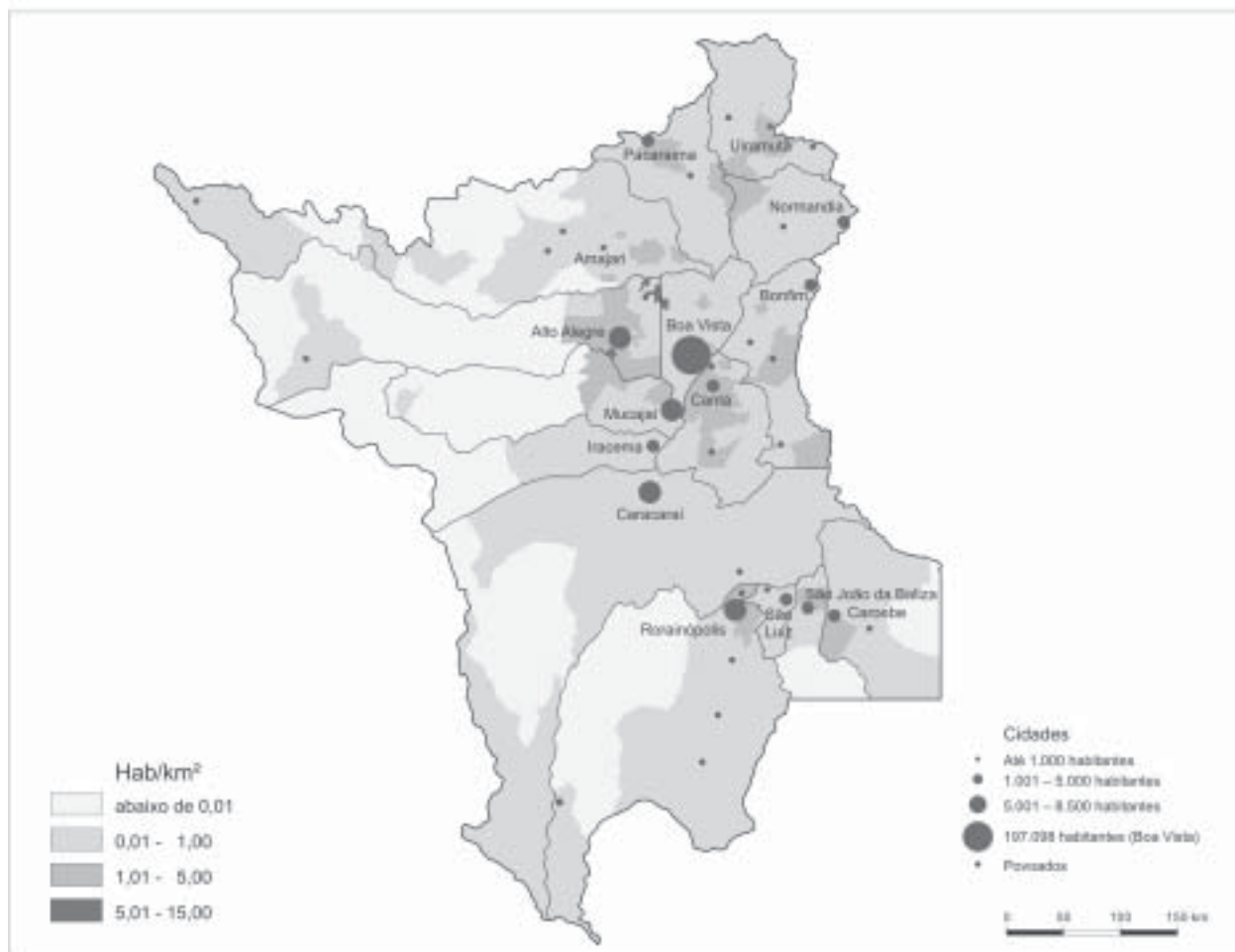
Questões socioeconômicas

Do ponto de vista econômico, a primeira constatação a ser feita é que o estado de Roraima tem sua economia fortemente baseada no setor terciário: 87,3% do Produto Interno Bruto, em 2000, contra 8,4% do setor secundário e apenas 4,3% do setor primário.

A Tabela 7 mostra as mudanças ocorridas recentemente, entre 1995 e 2000.

É fundamental ressaltar a elevada participação da Administração Pública no PIB, crescendo de 27,2%, em 1995, para 53,7%, em 2000. Isso provoca um rebatimento direto nos empregos, de tal forma que contribuiu para configurar, já há algum tempo, a expressão “economia do contra-cheque”, para definir toda a situação econômica e social do estado de Roraima.

Figura 2
Estado de Roraima
Densidades Demográficas, Cidades e Povoados – 2000



Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2000, com base em setores censitários.

Tabela 7
Composição do Produto Interno Bruto,
por setor e atividade (em milhões de reais)
Estado de Roraima, 1995 e 2000

Setor	1995	2000
Setor primário	52	43
Agropecuária	52	43
Setor secundário	72	85
Indústria de transformação	10	9
Eletricidade e água	13	18
Construção	49	58
Setor terciário	336	883
Comércio	95	105
Alojamento e alimentação	6	17
Transporte e armazenagem	11	6
Comunicação	2	30
Intermediação financeira	4	20
Atividade imobiliária	42	83
Administração pública	125	543
Saúde e educação	25	38
Outros serviços	25	40
Serviços domésticos	1	1
Total	460	1.011

Fonte: Federação do Comércio do estado de Roraima, 2003, p. 68, com base em dados do IBGE e da SEPLAN/RR.

Estudando as principais características dos setores produtivos, podemos priorizar os seguintes aspectos:

- setor primário: a agricultura do estado é, em termos gerais, de baixo padrão tecnológico, com pequeno emprego de capital, sendo exceção o arroz irrigado, a soja e as hortaliças, as duas últimas com bom crescimento nos últimos anos. A pecuária, tradicionalmente praticada de forma extensiva nos campos naturais do rio Branco, vem conhecendo progressos técnicos com pastos plantados e introdução de novas raças. A exploração vegetal, como não poderia deixar de acontecer em uma parte da Amazônia, é uma atividade desenvolvida há bom tempo em Roraima. A madeira é, em geral, comercializada em Manaus, sendo também exportada para países como Venezuela, Dinamarca, Suécia, França e Portugal. A evolução do uso da terra, entre 1985 e 1995-96, data do último Censo Agropecuário, pode ser vista na Tabela 8.

A área dos estabelecimentos atingiu, em 1995, um percentual de apenas 13,2% de todo o território do Estado. Já a mineração, segundo Freitas (2001, p. 43-44), teve início na década de 30 do século

Tabela 8
Uso da Terra
Estado de Roraima, 1985 e 1995-96

Categorias	1985	1995-96
Nº de estabelecimentos	6.389	7.476
Área em estabelecimentos (ha)	2.149.536	2.976.817
Área aberta (ha)	272.461	574.012
Áreas em lavouras (ha)	27.830	133.012
Pastagens plantadas (ha)	147.005	296.024
Matas plantadas (ha)	414	1.414
Área em descanso (ha)	46.447	40.560
Área produtiva, mas não usável (ha)	50.765	103.002
Pastagens naturais (ha)	1.100.208	1.246.541
Matas naturais (ha)	680.426	1.021.974
Terras inaproveitáveis (ha)	96.441	134.290

Fonte: Federação do Comércio do Estado de Roraima, 2003, p. 73, com base em Censos Agropecuários do IBGE

passado, com destaque, hoje, para o diamante e ouro. O ouro chegou a ter uma grande expansão na década de 80, contribuindo para acelerar o processo migratório para Roraima. Além disso, fez com que o aeroporto de Boa Vista tivesse, entre 1987 e 1990, um movimento diário de aeronaves considerado o maior do Brasil. Segundo Freitas (2001, p.48), “o número de aeronaves garimpeiras estacionadas no pátio do aeroporto de Boa Vista variava entre 300 e 400”.

Por outro lado, a expansão recente da produção agrícola, em Roraima, já é mencionada no cenário nacional. Em recente matéria, o jornal *Gazeta Mercantil*, 9/8/2000, p. B-12, apresenta Roraima como nova fronteira agrícola do País, apontando para a meta de três milhões de toneladas de grãos para os próximos cinco anos, o que equivale, hoje, a toda a produção da região Norte. Isso representa multiplicar por dez a atual produção de grãos, especialmente a soja, nos municípios de Boa Vista, Mucajaí, Alto Alegre e Bonfim. O artigo ressalta o papel do estado em atrair produtores para as terras ainda baratas e com boa produtividade. O estado oferece incentivo fiscal, subsídios e garantias, e tem enviado equipes para diversas regiões, com o objetivo de divulgar as oportunidades e atrair empresários. “Foram necessários 20 anos para que a área cultivada com arroz chegasse a 20 mil hectares, enquanto, em quatro anos, o plantio da oleaginosa atingiu 12 mil hectares. [...] A expectativa é que, em 2005, a área com a *commodity* chegue a 30 mil hectares, dobrando todos os anos” (GAZETA MER-

CANTIL, 2004, p. B-12). Os produtores estão organizados em uma cooperativa, a Grão Norte. A comercialização é feita sobretudo com o Centro-Sul do País mas está sendo iniciada a exportação para a Venezuela e Guiana.

- setor secundário: o número de empresas industriais do estado de Roraima, com sua distribuição bastante concentrada em Boa Vista, pode ser analisada na Tabela 9.

Tabela 9
Número de empresas industriais
Estado de Roraima, Outubro/2002

Municípios	Nº de empresas	%
Alto Alegre	10	1,0
Amajari	3	0,3
Boa Vista	774	80,8
Bonfim	2	0,2
Cantá	12	1,3
Caracaraí	24	2,5
Caroebe	11	1,1
Iracema	8	0,8
Mucajá	20	2,1
Normandia	0	0,0
Pacaraima	9	0,9
Rorainópolis	50	5,2
São João da Baliza	18	1,9
São Luiz	16	1,7
Uiramutã	1	0,1
Total	958	100,0

Fonte: Federação do Comércio do Estado de Roraima, 2003, p. 85, com base em dados da Federação das Indústrias do Estado de Roraima

A Federação das Indústrias do Estado de Roraima identificou “que as atividades industriais, em Roraima, concentram-se, principalmente, nos setores da construção civil e terraplanagem (38,9%), produtos alimentares (15,9%), madeireiro (9,5%), mobiliário (7,5%), metalúrgico (7,4%) e editorial e gráfico (5,3%)” (FEDERAÇÃO..., 2003, p. 85). Predominam as micros e pequenas empresas, muitas delas localizadas no Distrito Industrial de Boa Vista.

- setor terciário: no setor terciário destaca-se, como foi dito anteriormente, o papel da administração pública em seus três níveis, federal, estadual e municipal. Há uma grande dependência, na economia de Roraima, do aporte de recursos federais (73,9% em 2000).

A transferência de recursos federais para os municípios é também extremamente relevante,

como consta na Tabela 10, com Boa Vista recebendo 84,6% desse total, bem acima de sua participação na produção do estado (60,7%, ver Tabela 5).

Tabela 10
Repasses do Fundo de Participação dos
Municípios (em milhares de reais)
Estado de Roraima, 2002

Transferência	2002
Alto Alegre	1.513
Amajari	757
Boa Vista	75.017
Bonfim	989
Cantá	757
Caracaraí	1.261
Caroebe	757
Iracema	757
Mucajá	1.009
Normandia	848
Pacaraima	757
Rorainópolis	1.512
São João da Baliza	989
São Luiz	989
Uiramutã	757
Total	88.669

Fonte: Federação do Comércio do Estado de Roraima, 2003, p. 105, com base em dados da Secretaria do Tesouro Nacional

Acrescente-se a esses dados, o fato de que Roraima, por ser um Estado da Federação e por ter uma localização fronteiriça, possui vários órgãos federais, civis e militares, sediados, em sua absoluta maioria, na cidade de Boa Vista. A administração estadual, com todos os seus serviços, já atinge uma importante dimensão, seguida pela administração municipal de Boa Vista e, em muito menor escala, pelos demais municípios.

Segundo o Censo Demográfico de 2000, 42,8% da população empregada de Roraima trabalhava sem carteira assinada, 28,7% trabalhava com carteira assinada, majoritariamente atuando no setor privado, e 28,5% era de funcionários públicos estatutários e militares (FEDERAÇÃO..., 2003, p. 61).

O comércio e serviços de natureza particular são mais relevantes em Boa Vista, com uma tendência bem recente de maior especialização e, até, de sofisticação.

A capital, segundo levantamento feito pela Federação do Comércio do estado de Roraima, tinha, em 2003, 74 estabelecimentos comerciais atacadistas e 903 estabelecimentos varejistas.

Outra questão socioeconômica é a dos desequilíbrios intermunicipais da renda. A Tabela 11 apresenta a renda média e mediana dos chefes de família, em 2000, onde se constata a superioridade de Boa Vista, por força dos salários da administração pública.

Tabela 11
Rendimento médio e mediano mensal das pessoas responsáveis pelos domicílios particulares
Estado de Roraima, 2000

Estado e municípios	Renda média (R\$)	Renda mediana (R\$)
ESTADO	684,74	350,00
Alto Alegre	322,13	170,00
Amajari	467,29	151,00
Boa Vista	792,66	400,00
Bonfim	311,10	200,00
Cantá	341,48	200,00
Caracarái	532,72	300,00
Caroebe	500,09	262,50
Iracema	688,18	200,00
Mucajá	416,61	200,00
Normandia	466,41	240,00
Pacaraima	631,03	300,00
Rorainópolis	369,38	200,00
São João da Baliza	548,85	300,00
São Luiz	471,81	300,00
Uiramutã	429,18	197,00

Fonte: IBGE. Censo Demográfico - 2000

Em Roraima, como em todos os estados da Região Amazônica, a questão indígena assume uma significativa importância, com aspectos específicos em função da extensão das terras indígenas. Se a elas for somada a extensão de outras áreas institucionalmente reservadas, como as do IBAMA e do Exército, e áreas com restrições ambientais, temos apenas 26,9% do território de Roraima livre para ocupação e gestão. A Tabela 12 faz um balanço das terras do estado.

É importante comparar esta distribuição com a do uso da terra em 1985 e 1995-96. Na tabela anterior (12), há a informação de que existe, no estado de Roraima, 6.075.179 ha para ocupação e gestão dos quais, segundo a tabela 8, 2.976.817 ha já estão ocupados (49%), ou seja, Roraima tem, atualmente, uma disponibilidade de terras para a expansão, sobretudo da agropecuária, de 3.098.362 ha, superfície praticamente igual às terras ocupadas. Mantendo o crescimento da área dos estabelecimentos

Tabela 12
Situação das terras
Estado de Roraima, 1999

Área	km2	%
Superfície total do Estado	225.116,00	100,00
Áreas institucionais	145.027,21	64,42
FUNAI *	104.018,40	46,21
IBAMA	38.271,28	17,00
Exército	2.737,50	1,21
Áreas com restrições	19.337,00	8,59
Áreas alagadas	13.394,00	5,95
Áreas montanhosas	5.943,00	2,64
Áreas livres para gestão	60.751,79	26,99

Fonte: adaptado de Federação do Comércio do Estado de Roraima, 2003, p. 24

* dados de 2003

entre 1985 e 1995-96, de 827.281 ha para o período de 11 anos, Roraima precisará de menos de quatro décadas para completar o seu processo de ocupação de novas áreas. Como esse processo tende a se intensificar, é bem provável que, em cerca de três décadas, a ocupação do território de Roraima seja concluída, configurando uma nova e desafiadora situação socioeconômica.

Questões ambientais

Os problemas ambientais de Roraima foram agravados, nas últimas décadas, com o crescimento do garimpo, com o desmatamento e com o uso de queimadas na agropecuária. Esta última atividade causou, por sinal, um incêndio de grandes proporções no final de 1997 e início de 1998, com repercussão nacional.

O garimpo foi oficialmente proibido em 1991, mas continua a ser praticado de forma clandestina e primitiva, com sérios impactos ambientais, principalmente nas cabeceiras dos altos cursos dos principais rios. Os conflitos entre garimpeiros e indígenas marcaram (e marcam ainda) a história recente de Roraima. “Em 1989, estima-se que cerca de 40.000 garimpeiros estavam nas partes mais remotas da área yanomami” (BARROS, 1995, p. 76), o que dá uma dimensão dos problemas ocorridos.

O desmatamento continua sendo intensamente praticado, bem como as queimadas (FEDERAÇÃO..., 2003, p. 23; FREITAS, 2001, p. 62-64).

Por outro lado, o estado de Roraima possui áreas relativamente extensas de preservação ambiental, como mostra a Tabela 13.

Tabela 13
Áreas federais de preservação ambiental
Estado de Roraima

Tipo de unidade/ categoria	Área (ha)	Conflitos existentes	Situação patrimonial	Município
Proteção integral		1.162.443		
Parque Nacional de Monte Roraima	116.000	FUNAI/área pretendida Raposa Serra do Sol	Aguardando certidão de registro/cartório de imóveis	Uiramutã e Pacaraima
Parque Nacional Serra da Mocidade	350.960	Pesca/garimpo/incêndios florestais	Falta instituir processo	Caracaraí
Parque Nacional do Viruá	227.011	Caça/pesca/incêndios florestais	Falta instituir processo	Caracaraí
Estação Ecológica de Maracá	101.312	Caça/pesca/incêndios florestais	Sub judice por parte do INCRA contra o Estado	Amajari
Estação Ecológica de Caracaraí	80.560	Caça/pesca/incêndios florestais	Encaminhada ao SPU/Brasília	Caracaraí
Estação Ecológica de Niquiá	286.600	Caça/pesca/incêndios florestais	Encaminhada ao SPU/Brasília	Caracaraí
Uso sustentável		583.707		
Floresta Nacional de Roraima	141.000	FUNAI/INCRA e posseiros	Parada por indefinição fundiária/superposição	Alto Alegre, Amajari, Mucajaí e Caracaraí
Em processo de criação				
Floresta Nacional do Anauá	260.190	—	—	Rorainópolis
Floresta Nacional do Jauaperi	182.517	—	—	Rorainópolis e São João Baliza
Total	1.746.150	—	—	

Fonte: Federação do Comércio do Estado de Roraima, 2003, p. 24

Questões territoriais

Inicialmente, é preciso destacar novamente a relevância da questão das terras em Roraima, apresentada na Tabela 12, no que diz respeito à gestão do território do estado. De um total de 225.116 km², 145.027 km² (64,4%) estão sob a responsabilidade direta da União, ou seja, áreas institucionais da FUNAI, do IBAMA e do Exército. Isso dá a Roraima uma situação singular no contexto brasileiro, ao mesmo tempo em que ressalta a sua extremamente forte dependência, mesmo como Unidade da Federação, do Governo Federal. Nesse sentido, Roraima ainda continua sendo, em sua quase totalidade, um tradicional território federal.

Com a expansão das atividades econômicas, gerando pressões contínuas para a ocupação de novas áreas, os conflitos de interesse são inevitáveis, sobretudo com relação às terras indígenas (FUNAI) e terras ambientalmente protegidas. Além disso, a legislação ambiental oferece restrições para o uso das áreas consideradas livres para ocupação. A atual legislação ambiental exige reserva legal de 35% nos campos gerais (conhecidos como lavrados, com a palmeira buritizeiro acompanhando os igarapés) e 80% nas matas. Isso contribui para reduzir ainda mais a disponibilidade de terras para a expansão

das atividades econômicas e aumentar ainda mais a tensão. Assim, Roraima vive uma situação inusitada, por ser, ao mesmo tempo, um estado relativamente grande e pouco povoado, mas com sérios conflitos em torno da questão da terra, alguns com dimensões que justificam uma ampla divulgação nacional, como é o caso do conflito que opõe, já há 14 anos, fazendeiros e índios na área indígena Raposa Serra do Sol, abrangendo parte dos municípios de Normandia, Uiramutã e Pacaraima.

Somando a isso, é preciso considerar que o estado de Roraima arrecada muito menos do volume que é transferido pelo Governo Federal. Em 2002, por exemplo, o Estado arrecadou R\$ 141,8 milhões e recebeu R\$ 541,3 milhões, ou seja, só coletou 26,1% do total repassado pela União. Por outro lado, os municípios de Roraima receberam R\$ 88,6 milhões do Fundo de Participação dos Municípios, dos quais R\$ 75,0 milhões (84,7%) para a capital Boa Vista.

Outra questão territorial decorre da primazia, historicamente ampliada, de Boa Vista, sobre o restante do Estado. Como já foi demonstrado, a população das demais cidades é muito pequena com relação à população da capital. Assim, Boa Vista é 24 vezes maior, em população, que Caracaraí, a segunda cidade do Estado, e 28 vezes maior que a terceira ci-

dade, Mucajaí. Com isso, e parafraseando, com as necessárias mudanças, o geógrafo francês J. F. Gravier, sobre a posição de Paris com relação à França no pós II Guerra Mundial, é possível usar a expressão “Boa Vista e o deserto roraimense” para caracterizar, hoje, o enorme contraste entre a capital, de bom tamanho demográfico, moderna, e relativamente bem equipada, e as cidades do interior, pequenas e mal equipadas. A relação tamanho-hierarquia dos centros urbanos de Roraima é, portanto, bastante desequilibrada. Confirmando esta situação, o Governo do Estado está tendo, atualmente, algumas dificuldades em nomear funcionários de nível médio e superior, recém-aprovados em concurso, para várias cidades do interior, em função de problemas logísticos (moradia, transporte, educação, saúde, abastecimento etc.).

Boa Vista é, portanto, a capital regional primaz, influenciando diretamente todo o Estado, embora um pouco menos no Sudeste e Sul, em função da maior proximidade de Manaus. A mesma está, também, bastante articulada com Manaus, por ser a única capital de Estado com acesso rodoviário direto para a metrópole de toda a região amazônica ocidental.

Finalizando a avaliação do dinamismo recente de Roraima, é importante comparar seu desempenho econômico e social no contexto do Brasil e da Região Norte. Assim, a Tabela 14 apresenta a evolução do PIB de Roraima entre 1970 e 2000, comparado com o da região Norte, onde se observa uma mudança positiva para o estado.

Já a Tabela 15 mostra a evolução do Índice Municipal de Desenvolvimento Humano (IDH-M), segundo a classificação dos estados da região Norte. Observa-se que ocorreu uma melhoria generaliza-

Tabela 14
Participação da região Norte e das unidades da federação no Produto Interno Bruto do Brasil, 1970, 1985, 2000

Unidades territoriais	Participação (%)		
	1970	1985	2000
REGIÃO NORTE	2,24	4,35	4,60
Rondônia	0,10	0,53	0,51
Acre	0,13	0,15	0,15
Amazonas	0,71	1,42	1,71
Roraima	0,03	0,07	0,10
Pará	1,14	1,94	1,72
Amapá	0,12	0,12	0,18
Tocantins	—	0,13	0,22

Fonte: SILVA, 2004, p.205, com base em dados do IBGE

da nos índices e que Roraima evolui, no Brasil, do 9º lugar, em 1970, para o 8º lugar, em 1980 e 1991, caindo para o 13º lugar em 2000. Roraima supera todos os estados do Norte em 1980 e em 1991. Em 2000, ocupa o segundo lugar na região, logo após Tocantins. O IDH-M de Roraima é maior que o IDH-M de todos os estados nordestinos.

CONCLUSÃO

Concluindo, o estado de Roraima expressa, atualmente, características típicas de uma região fronteira-de-recursos: é uma área periférica que vem sendo progressivamente ocupada, nas últimas três décadas, em função da disponibilidade de recursos naturais (recursos minerais, clima, recursos hídricos e terras, para a produção agropecuária, com boa produtividade) e da melhoria da acessibilidade inter-regional, resultando em um maior dinamismo. O papel das políticas públicas definidas, sobretudo, pelo Governo Federal, deve ser ressaltado.

Tabela 15
Índice municipal de desenvolvimento humano com posição dos estados no contexto brasileiro Região Norte, 1970, 1980, 1991, 2000

Estados	1970		1980		1991		2000	
	Posição	Índice	Posição	Índice	Posição	Índice	Posição	Índice
Rondônia	06ª	0,441	14ª	0,595	15ª	0,635	14ª	0,735
Acre	17ª	0,347	18ª	0,506	17ª	0,584	21ª	0,697
Amazonas	15ª	0,401	13ª	0,608	14ª	0,658	16ª	0,713
Roraima	09ª	0,435	08ª	0,679	08ª	0,728	13ª	0,746
Pará	14ª	0,404	16ª	0,579	16ª	0,595	15ª	0,723
Amapá	10ª	0,420	15ª	0,582	13ª	0,687	12ª	0,753
Tocantins	20ª	0,316	21ª	0,465	19ª	0,560	17ª	0,710

Fonte: VIDAL, 2004, p. 145, com base em dados do IBGE; IPEA; Fundação João Pinheiro

Assim, Roraima é uma região fronteira-de-recursos singular, em razão das proporções de sua extremamente forte dependência do setor público, em especial do Governo Federal, o que ainda hoje dá, a esse espaço, características da antiga territorialidade, apesar de sua autonomia política obtida em 1988.

Todo esse processo de mudanças esbarra, entretanto, em restrições relacionadas com a extensão das terras indígenas e com as de ordem ambiental, originando conflitos, alguns de grandes proporções e de difícil solução, tudo isso ainda contribuindo para uma maior singularidade do estado de Roraima, mesmo diante dos antigos territórios federais, igualmente transformados em Estados (Acre, Rondônia e Amapá). Para agravar essa situação, ainda não há uma forte integração entre os órgãos federais e os órgãos estaduais e municipais e, ainda menos, com os setores empresariais e da sociedade civil.

O estado de Roraima é, portanto, uma região fronteira-de-recursos, com questões socioeconômicas, ambientais e territoriais que precisam ser bem equacionadas, visando a atingir padrões dinâmicos de sustentabilidade, através da formatação de um novo modelo de desenvolvimento.

Para tanto, é preciso que haja a busca de alternativas que priorizem (i) as questões do enraizamento territorial, valorizando os aspectos locais e regionais, potencialmente favoráveis, como, por exemplo, os ligados à agropecuária e ao turismo ecológico, e (ii) os elementos do enredamento global, com destaque para as relações externas que possam ser indutoras do processo de desenvolvimento do Estado de Roraima, como as que se desenvolvem com a Venezuela e Guiana.

Nesse processo político-social de construção social de uma região, integrando as questões socioeconômicas, ambientais e territoriais, ou seja, buscando o desenvolvimento sustentável, um novo conceito de território deve ser uma referência para Roraima daqui para frente. Com base em trabalhos anteriores (SILVA; SILVA, 2001; SILVA; SILVA, 2003) desenvolvemos um conceito de território que pode ser discutido e ampliado para o contexto do desenvolvimento sustentável de Roraima:

- o território expressa, em um determinado momento, enquanto uma unidade geográfica, um

complexo e dinâmico conjunto de relações políticas, socioeconômicas e culturais, historicamente desenvolvidas e contextualmente espacializadas, incluindo sua perspectiva ambiental;

- em função das diferentes formas de combinação temporal e espacial das relações acima citadas, os territórios apresentam grande diversidade, com fortes características identitárias e, isso, envolvendo diferentes escalas;
- os territórios assim identificados expressam conflitos de interesse, mas tendem, potencialmente, a apresentar laços de coesão e solidariedade, também estimulados pelo crescimento das competitivas relações entre diferentes unidades territoriais no contexto da globalização;
- assim, em termos dinâmicos, os territórios valorizam suas vantagens (e possibilidades) comparativas através, e isso é relativamente recente, de formas organizacionais sociais, institucionalmente territorializadas, capazes de promover uma inserção competitiva e bem sucedida nas novas e dinâmicas relações socioeconômicas, culturais e políticas de nossos tempos, em uma escala global.

Em outras palavras, é preciso que haja uma verdadeira engenharia sócio-territorial, capaz de maximizar de tal forma os interesses comuns, minimizando os conflitos, que seja possível construir e implementar um projeto de desenvolvimento sustentável, integrando, no território estadual, as questões socioeconômicas e ambientais.

O estado de Roraima vem apresentando uma situação contraditória, no que diz respeito às perspectivas de se chegar a níveis mais elevados de desenvolvimento territorial sustentável. De um lado, há um certo dinamismo em curso, abrangendo vários setores da agroindústria, comércio, serviços e administração pública. Por outro lado, há um expressivo conjunto de conflitos de interesse, envolvendo diferentes escalas (global, nacional, estadual e local) e setores de atividades (mineração, agricultura, pecuária, transportes, outros serviços etc.), em boa parte como decorrência de questões indígenas e ambientais. O Governo do Estado de Roraima, em princípio o mais importante agente de desenvolvimento estadual, vem enfrentando, des-

de sua instalação, dificuldades políticas em se transformar em um significativo instrumento condutor dos fatores internos e externos dos processos de mudança. Sucessivos escândalos políticos e administrativos têm tido repercussão nacional, com graves desdobramentos institucionais. Entretanto, a mais recente (julho/2004) política pública de promoção do desenvolvimento é a proposta de instalação do Programa de Desenvolvimento Sustentável do Estado de Roraima, representando um esforço coordenado e articulado de planejamento estratégico e gestão sistêmica, de caráter multinstitucional, abrangendo as esferas públicas e privadas e contemplando as comunidades indígenas com um projeto específico. O modelo do Programa foi elaborado com a colaboração de diversas entidades governamentais e não-governamentais, além de ter um formato de idéias advindas do Plano Plurianual (PPA). Foi elaborado pela Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Secretaria de Agricultura, Companhia de Desenvolvimento de Roraima, Comissão Pastoral da Terra, Federação dos Trabalhadores na Agricultura, Federações da Agricultura, Indústria e Comércio, Associação Comercial de Roraima, Sindicatos de Produtores Rurais e diversos órgãos federais.

Como essa tentativa ocorre, justamente, em uma forte crise política que ameaça até a continuidade do mandato do atual Governador, fica difícil imaginar que sua discussão e plena aplicação, já sem esse problema bastante complexo, serão bem desenvolvidas.

Portanto, o estado de Roraima, apesar de sua grande potencialidade, enfrenta sérias dificuldades nos planos interno e externo para implementar um processo duradouro de desenvolvimento sustentável, integrando questões socioeconômicas, ambientais e territoriais. Para tanto, do ponto de vista estratégico, é preciso que o estado de Roraima procure se afastar do conceito de fronteira-de-recursos, com forte determinação exógena, e passe a ampliar seus mecanismos de territorialização, no contexto da Amazônia brasileira, o que resultará

em uma crescente condução endógena dos processos de mudança, através da implementação de uma política de desenvolvimento regional.

REFERÊNCIAS

BARBOSA, R. I. et al. *Roraima: bibliografias úteis à pesquisa científica* – 1641-1998. Manaus: MCT-INPA, 1998.

BARROS, N. C. C. de. *Roraima: paisagens e tempo na Amazônia Setentrional*. Recife: Editora Universitária-UFPE, 1995.

BECKER, B. K. Uma hipótese sobre a origem do fenômeno urbano numa fronteira de recursos do Brasil. *Revista Brasileira de Geografia*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 1, p. 111-122, jan./mar. 1978.

_____. *Geopolítica da Amazônia, a nova fronteira de recursos*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

_____. A fronteira em fins do século XX – proposições para um debate sobre a Amazônia. In: *As mudanças na dinâmica urbana-regional e suas perspectivas*. São Paulo: NERU, 1984. p. 59-73. (Edição Especial de Espaço & Debates n. 13).

_____. EGLER, C. A. G. *Brasil: uma nova potência regional na economia-mundo*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1993.

FEDERAÇÃO DO COMÉRCIO DO ESTADO DE RORAIMA. *Roraima: Economia e Mercado*. Dados econômicos e sociais 2003. Boa Vista, 2003.

FREITAS, L. A. S. de. *Geografia e história de Roraima*. Boa Vista: DLM, 2000.

FRIEDMANN, J. La estrategia de los polos de crecimiento como instrumento de la política de desarrollo. *Revista de la Sociedad Interamericana de Planificación*, Cali, v. 3, n. 9/10, 1969.

FUNDAÇÃO DO MEIO AMBIENTE E TECNOLOGIA DE RORAIMA – AMBTEC. *Roraima – o Brasil do Hemisfério Norte*. Boa Vista, 1994.

GAZETA MERCANTIL, São Paulo, 9 ago. 2004. p. B-12.

GRAVIER, J. F. *Paris et le désert français*. Paris: Le Portulan, 1947.

GUIA. Turismo em Roraima. Boa Vista: Federação do Comércio do Estado de Roraima, 2002/2003.

MELLO, N. A. de. Amazônia: questão regional, nacional e global. *RA'E GA – O Espaço Geográfico em Análise*, Curitiba, v. 3, n.3, p.121-148, 1999.

SILVA, S. C. B. de M. e. Teorias de localização e de desenvolvimento regional. *Geografia*, Rio Claro, v. 1, n. 1, p. 1-23, out. 1976.

_____. Desequilíbrios regionais no Estado da Bahia: avaliação e questões estratégicas. In: SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. *Desigualdades regionais*. Salvador, 2004. p. 203-218.

_____. SILVA, B. C. N. Reinventando o território: tradição e mudança na região do sisal – Bahia. *Revista de Desenvolvimento Econômico*, Salvador, v. 3, n. 5, p. 5-16, dez. 2001.

_____. _____. *Estudos sobre globalização, território e Bahia*. Salvador: Mestrado em Geografia da UFBA, 2003.

VIDAL, F. B. Considerações em torno da validade atual da discussão sobre desigualdades regionais no Brasil. In: SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. *Desigualdades regionais*. Salvador, 2004. p. 109-151.

Financiamento do ensino fundamental: uma avaliação dos resultados do Fundef para os municípios baianos

Cesar Barbosa*

Elisiana Rodrigues O. Barbosa**

Resumo

Este artigo analisa os efeitos do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) sobre os indicadores de atendimento escolar e de desenvolvimento humano nos municípios baianos. Para isso, agrupamos esses municípios em Diretorias Regionais de Educação (Direc). A opção por esse recorte regional decorre da concepção de que, na delimitação de regiões administrativas como essas, são incorporadas as noções de centralidade e de identidade territorial, elementos que imprimem diferenciações na gestão do ensino fundamental. Dessa forma, as informações do Atlas do Desenvolvimento Humano foram consolidadas nas respectivas Direc e, a partir de então, são propostas algumas alternativas analíticas para as mesmas. Com base nos resultados, chegamos à conclusão de que, ainda no que pese algumas tendências históricas, a introdução do Fundef propiciou melhorias nos indicadores de atendimento escolar, assim como no desenvolvimento humano das Direc.

Palavras-chave: ensino fundamental, Fundef, municípios baianos, desenvolvimento humano.

Abstract

This article analyzes the effect of Development of Fundamental Education and Valorization of the Teaching Fund (Fundef) on the school attendance indicators and human development in the Bahia's municipal districts. For this, these municipal districts were grouped in Regional Administration of Education (Direc). The option for this regional section elapses of the conception of that the delimitation of administrative regions as these incorporates the notion of centrality and territorial identity, elements that print differentiations in the administration of fundamental education. In this way, the statistics from the Human Development Atlas are consolidated by Direc and are proposals some analytical alternatives for them. On the basis of the results, we conclude that, although some historical tendencies, the introduction of the Fundef propitiated improvements in the school attendance indicators, as well as in the human development of the Direc.

Key words: fundamental education, Fundef, Bahia's municipal districts, Human Development.

INTRODUÇÃO

Desde há muito tempo a economia dispensa atenção à educação e seu papel no desenvolvimento e na formação e distribuição da riqueza. A

esse propósito pode-se citar os trabalhos de Adam Smith (1723-1790), David Ricardo (1772-1823) e Karl Marx (1818-1883). O primeiro, denominado pai da economia política, aponta a população e sua

* Professor Assistente do Departamento de Ciências Sociais da Uefs; Diretor de Informações e Sistematização Orçamentária da Superintendência de Orçamento Público (DSO/SPO/SEPLAN); Mestre em Economia pela UFBA e créditos concluídos no Doutorado de Planejamento Territorial e Desenvolvimento Regional da Universitat de Barcelona (UB-ES). cbarbosa@seplan.ba.gov.br ou barbosas@uefs.br.

** Coordenadora do Núcleo de Tecnologia Educacional 2, do Instituto Anísio Teixeira (NTE 2/IAT); Graduada em Pedagogia pela UFBA; Aluna do Mestrado em Educação e Contemporaneidade da Universidade do Estado da Bahia (UNEB – Campus I); créditos concluídos no Mestrado de Análise Regional da Universidade Salvador (Mare/Unifacs); Especialista em Metodologia do Ensino, Pesquisa e Extensão em Educação (UNEB). ebarbosa.ntec@sec.ba.gov.br.

formação educacional como uma riqueza nacional. Ricardo, apoiando a teoria do comércio internacional, acentuou que o sistema de educação conduz à especialização das nações. Marx, inspirando-se na teoria do valor trabalho, admite que, embora o trabalho que dá substância ao valor seja o socialmente necessário (portanto, uma média), existem trabalhos simples e complexos. O que distinguiria essas duas modalidades de trabalho são as habilidades cognitivas e/ou educacionais de quem os executa.

John Stuart Mill (1806-1873), outro expoente da economia clássica, apontou as habilidades e o conhecimento dos trabalhadores como um dos principais condicionantes da produtividade.

Mais recentemente, na primeira metade da década de 60, têm-se os trabalhos de Theodore Schultz (1902-1998) e Gary Becker (1930-), cujas perspectivas diferem dos anteriores. Para esses autores, a questão girava em torno da relação existente entre o nível de escolaridade e os rendimentos do trabalho: eles vislumbram uma relação entre a acumulação capitalista e os investimentos em capital humano. A preocupação com a valorização econômica da educação termina por subordinar o sistema formal de ensino às exigências do sistema econômico.

As primeiras idéias sobre o capital humano surgiram nos Estados Unidos da América, sobretudo como alternativa analítica para explicar o fenomenal crescimento econômico da Alemanha e do Japão no período pós-guerra. Não se podia mais explicar esses fenômenos a partir dos fatores de produção (terra, capital e trabalho), como assim propunha a economia clássica, exigindo, portanto, a formulação de um novo conceito: o Capital Humano.

O raciocínio lógico proposto pelo conceito de capital humano conduz à idéia de que a educação repercute em dois sentidos: na sociedade, em termos de aumento da produtividade e do crescimento econômico; e nos indivíduos, aumentando as possibilidades de auferir maiores rendimentos no mercado de trabalho. Convém, no entanto, salien-

tar que os estudos nessa área seguem a tradição neoclássica e, portanto, entendem a economia como sendo um sistema de preços auto-regulável. Dessa forma, o financiamento da educação deve ficar a cargo do indivíduo, cabendo a intervenção do Estado apenas nos casos de falhas do mercado.

No Brasil, seguindo essa inspiração, temos o trabalho pioneiro de Langoni (1973). Através de estudos acerca do modelo desenvolvimentista brasilei-

ro, esse autor conclui que a distribuição assimétrica de educação concorre para a explicação das desigualdades socioeconômicas, principalmente para a concentração na distribuição interpessoal da renda.

Uma outra perspectiva, que constituiu área de concentração da economia da educação, consiste nos estudos sobre as formas e a natureza do financiamento da educação. Nesse particular, podemos citar os estudos de Charles Scott Benson¹ (1922-1994) sobre

o financiamento da educação pública: esses estudos inauguram uma nova perspectiva para a economia da educação, de forma que vão influenciar as pesquisas dessa área por algumas décadas.

A proposta de Benson conduz a três alternativas analíticas: a primeira centra-se na questão das verbas, isto é, na fonte de receita ou nas formas de captação de recursos para a educação; a segunda concentra-se nos gastos com educação, com ênfase na eficiência; e, a terceira, aponta para a questão da equidade de oportunidades educacionais, visto que as desigualdades na oferta de ensino acentuam as diferenças sociais, de forma que o financiamento da escola pública deve contemplar o mais amplo critério de igualdade (VELLOSO, 2001).

Para Velloso (2001), a síntese esboçada por Benson distingue-se, em relação aos outros estudos, por buscar revelar as implicações que o modelo de financiamento da educação exerce sobre a gestão do ensino público.

¹ BENSON, Charles S. *The economics of public education*. Boston: Houghton Mifflin, 1970 [obra citada por Velloso (2001)].

Embora Benson tenha como perspectiva o estudo do financiamento do ensino público e seus rebatimentos na gestão do sistema público de ensino, ele não rompe completamente com a tradição neoclássica. Para esse autor, continuavam válidos os mecanismos da economia de mercado, de forma que os benefícios que a educação gera para a sociedade são apropriados pelo sistema de preços. Para os indivíduos, por exemplo, tais benefícios se revelariam por intermédio dos salários. Por outro lado, o financiamento público da educação é justificado, pois a educação traz benefícios sociais que vai além da lógica privada.

Uma outra questão que ganha fôlego a partir dos estudos de Benson é a equalização das oportunidades educacionais. Isso conduz à idéia de que, além do seu valor econômico, a educação constitui um instrumento de mobilidade social. Tal raciocínio é corroborado por Sobral (2000):

Nessa sociedade mais aberta que emergia, mesmo a educação continuando a ter uma função decorativa, de consolidar "status" sociais definidos por critério de origem sócio-econômica, ela também passa a ser requerida como um instrumento de mobilidade social ascendente, sobretudo para as classes médias (SOBRAL, 2000).

Essa nova tendência evidenciava que o sistema de preços (economia de mercado) não conseguia apropriar adequadamente o conjunto de benefícios gerados pela educação. Os benefícios educacionais atingem todo o corpo social, de forma que não atende apenas à lógica privada, mas, sobretudo, às aspirações do coletivo, na medida que constitui uma condição obrigatória para a cidadania. Dessa forma, a destinação de verbas públicas para o financiamento da educação está justificada.

Assim, o financiamento público da educação passou a constituir um campo de estudo específico da economia da educação e das finanças públicas, ora assumindo questões mais restritas como o custo-aluno, ora optando por assuntos mais abrangentes, tais como o modelo de financiamento, suas fontes de recursos, seu caráter distributivo e seus efeitos sobre as desigualdades sociais.

Até então, as tendências mostradas aqui, ainda que limitadas, correspondem ao panorama interna-

cional dos estudos sobre o financiamento da educação. No Brasil, as formas como essa questão tem sido abordada têm apresentado grande diversificação, variando da simples análise dos aspectos jurídico-institucionais, aos estudos do modelo de financiamento da educação pública e os mecanismos que regulam o mesmo.

No Brasil, conforme já salientamos, o trabalho pioneiro de Langoni constitui um bom exemplo de trabalho na tradição neoclássica. Acentuando o valor econômico da educação, Langoni (1973) busca explicar os efeitos da educação na distribuição dos rendimentos do trabalho e no desenvolvimento da base econômica. Contudo, os estudos mais recentes realizados no país têm adotado, como tônica, a responsabilidade do Estado e o processo do gasto público em educação, focando as finanças públicas e as restrições orçamentárias das diversas esferas de governo.

Esses estudos são influenciados pela idéia de equidade e universalização do ensino. Essa idéia decorre do ideal de justiça social, indispensável no projeto de redemocratização do país, levado a cabo nos anos 80 e 90. Uma outra questão que influenciou tais estudos, ainda que de relevância menor, refere-se à eficiência e avaliação dos gastos públicos em educação.

Nesse sentido, a criação do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), cujos objetivos são a promoção social, a efetiva implantação de uma política de equidade e descentralização de recursos para o ensino fundamental, junto aos estados e municípios, e a melhoria e valorização do magistério, buscou atender a essas aspirações (SOBRAL, 2000).

Dessa forma, no presente texto, buscamos avaliar os impactos do Fundef no financiamento do ensino fundamental e seus rebatimentos sobre os indicadores de atendimento escolar nesse nível de ensino, bem como nos de desenvolvimento humano dos municípios baianos. Iniciamos com uma apresentação do Fundo, suas motivações, seus aspectos formais e contexto. Em seguida, discutimos a necessidade de agrupar os municípios para facili-

tar a análise. Nesse particular, adotamos as Diretorias Regionais de Educação (Direc) como unidade de agrupamento, por considerarmos que o delineamento dessas regiões já contempla a noção de identidade territorial, permitindo, assim, situar melhor os indicadores do ensino fundamental. Na seção seguinte, apresentamos e analisamos alguns indicadores de atendimento escolar e de desenvolvimento humano. Por fim, são apresentadas nossas considerações finais.

O FUNDO DE DESENVOLVIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL E DE VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO

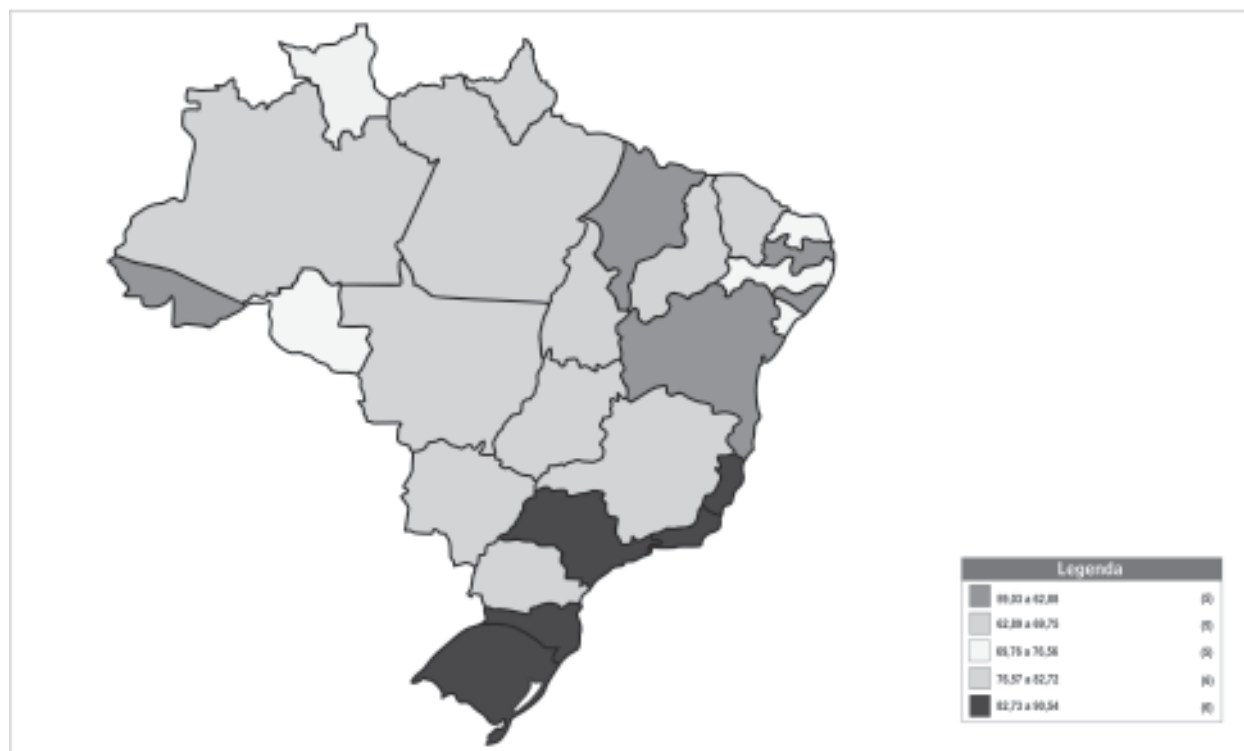
Os anos 80 são marcados pelo processo de redemocratização do país, de forma que, em 1988, é promulgada a nova Constituição do Brasil. A constituição de 88, também chamada “Constituição Cidadã”, é caracterizada pela grande participação dos setores populares e democráticos da sociedade. Quanto ao financiamento da educação, essa Consti-

tuição, apesar de instituir a vinculação de 25% das receitas de impostos e das transferências de tributos dos estados e municípios e 18% das receitas da União aos gastos com a educação, atendendo assim à antiga reivindicação da sociedade, não se mostrou suficiente para solucionar os problemas de atendimento escolar. Não foi capaz de garantir o adequado financiamento do ensino obrigatório, nem sequer propiciou equidade e transparência dos gastos públicos nessa área.

O Brasil é, reconhecidamente, um país de grandes contrastes socioeconômicos regionais. Assim, considerando as informações de 1991, podemos observar que as regiões Sul e Sudeste apresentam as maiores taxas de atendimento escolar, com 82,73% a 90,54% para as crianças de 7 a 14 anos, com exceção de Minas Gerais e Paraná, que apresentam taxas entre 76,57% e 82,72%. Por outro lado, o Nordeste, sobretudo a Bahia, apresenta as piores taxas de atendimento escolar nessa faixa etária, isto é, 50,03% a 62,88% (Figura 1).

Figura 1

Brasil: Percentual de crianças de 7 a 14 anos que freqüentam o curso fundamental, 1991
Todos os Estados do Brasil



Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil

Ainda na consideração das informações de 1991, podemos verificar que os diferenciais no atendimento escolar concorrem para a montagem de um quadro de desenvolvimento humano (IDH) também desfavorável para os estados do Nordeste. Com exceção dos estados de Sergipe, Pernambuco, Rio Grande do Norte e Ceará, os demais apresentam índices de desenvolvimento humano na ordem de 0,543 a 0,590. Um IDH dessa magnitude era equivalente, à época, ao de um país de médio desenvolvimento humano, tais como o Marrocos (0,538) e a Guatemala (0,587). Esses números colocariam o nordeste brasileiro entre a 98ª e 95ª classificação no ranking mundial. Por outro lado, os estados das regiões Sul e Sudeste apresentam IDH semelhantes aos de países como a Guiana (0,687) e Uruguai (0,799), colocando-os entre a 75ª e a 41ª classificação no ranking internacional (Figura 2).

Dessa forma, podemos observar que, apesar da garantia das verbas para o financiamento da educação, a Constituição de 1988 não se constituiu num instrumento que propiciasse a equidade, tampouco

garantiu a universalização do ensino, de modo que podem ser verificadas grandes diferenças regionais da taxa de atendimento escolar e, como consequência, é observada, ainda, uma ampliação no hiato do desenvolvimento humano das regiões ricas e pobres.

Nesse sentido, uma correção de rota começou a ser esboçada em meados dos anos 90. A criação do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), instituído através da Emenda Constitucional Nº 14/1996, representou um grande impacto sobre o financiamento do ensino fundamental, uma vez que vinculava não só as transferências federais como, também, as receitas próprias dos governos subnacionais a gastos com educação pública de 1ª a 8ª série.

O Fundo é constituído no âmbito local, isto é, em cada estado é formado um bolo, que corresponde a 15% dos recursos do estado e dos municípios, relativos às seguintes fontes de receita: Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS);

Figura 2
Brasil: Índice de Desenvolvimento Humano, 1991
Todos os Estados do Brasil



Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil

Fundo de Participação dos Estados (FPE); Fundo de Participação dos Municípios (FPM); Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI); e Compensação financeira em razão da Lei Complementar nº 87/96 (Lei Kandir).² Esse bolo é dividido entre as escolas estaduais e municipais de ensino fundamental, instaladas no território do estado onde, especificamente, o Fundo é formado, não havendo, portanto, a transferência de recursos de um estado para outro.

A forma de apropriação dos recursos do Fundef, por parte do estado e dos municípios, é parametrizada pelo número de matrículas no ensino fundamental de cada uma dessas esferas de governo. A União estabelece, anualmente, um custo-aluno (um valor per capita) que, multiplicado pelo número de matrículas, indicará o total de recursos que o estado ou município poderá dispor para financiar os gastos com o ensino fundamental. Naqueles estados onde os recursos provisionados não são suficientes para fazer frente aos gastos, haverá uma complementação financeira da União.

Essa metodologia trouxe duas importantes consequências: a primeira refere-se ao efeito distributivo que conduz a uma equalização dos gastos com o ensino fundamental. Antes, o financiamento do ensino fundamental estava associado à capacidade financeira dos estados e municípios, isto é, estados e municípios com boa arrecadação podiam gastar mais com ensino fundamental, ao passo que, aqueles com menor arrecadação, não tinham recursos para financiar um ensino fundamental de qualidade. Com o Fundef, a disponibilidade de recursos ficou associada ao número de alunos que as redes estaduais e municipais abrigam no ensino fundamental. A segunda consequência consiste na aceleração do processo de municipalização do ensino fundamental. Antes do Fundo, não havia interesse dos municípios em acolher os alunos egressos da rede estadual, pois o mesmo representava um au-

mento dos custos. Com o Fundef, ao transferir alunos, o estado transferirá também os recursos, visto que os recursos do Fundo estão vinculados à matrícula e, não, à esfera de governo.

Um outro aspecto do Fundo, que merece destaque, é o fato de que o Fundef atuou de forma a alterar as configurações das prioridades dos estados e municípios, na medida que estabeleceu a obrigatoriedade de aplicar 60% dos recursos oriundos desse

Fundo no pagamento de salários de professores em efetivo exercício em sala de aula.³ Por outro lado, Menezes (2002) conclui que as estratégias de descentralização de recursos para financiamento do ensino, por intermédio do Fundef, na medida que impõe restrições orçamentárias para as esferas de governo subnacionais, sobretudo para os municípios, conduz a uma

perda de autonomia na gestão de seus recursos orçamentários e na determinação de suas prioridades. Contudo, cabe ressaltar que, historicamente, há uma preferência clara dos políticos em priorizar, nos gastos com educação, a construção de escolas em detrimento da remuneração e formação de professores. Dessa forma, a adoção desse mecanismo, ainda que represente o engessamento do gestor público, concorre para corrigir tal problema.

A NECESSIDADE DE UM RECORTE SEGURO

O estado da Bahia apresenta uma divisão política que congrega, na atualidade, 417 municípios; portanto, proceder a uma avaliação do Fundef em um espaço tão segmentado, exigiu um grande esforço de agrupamento, no sentido de constituir um recorte seguro. Por outro lado, em função do propósito desse estudo, pode-se particionar esse espaço geográfico em “unidades-área”,⁴ que servirão

² O IPI é transferido ao estado na proporção de suas exportações de produtos industrializados. Os recursos da Lei Kandir são repassados pela União aos estados exportadores, a título de compensação da isenção da incidência de ICMS nas exportações.

³ Para aqueles estados e municípios que contavam com um grande contingente de professores com baixa qualificação, nos cinco primeiros anos de vigência do Fundef, foi facultado a aplicação dos 60% em capacitação, de forma que, para a grande maioria dos municípios, isso não se constituiu em ganhos reais de salário.

⁴ Câmara (2001), define “unidade-área” como sendo uma partição do espaço geográfico, definida pelo pesquisador em função do objeto de estudo e da escala de trabalho.

de base para a organização do espaço. Assim, adotamos as Diretorias Regionais de Educação como a partição territorial que nos garante tal recorte.

As Diretorias Regionais de Educação (DIREC) constituem elementos de uma rede administrativa, parte de uma estratégia de política econômica e planejamento regional. A divisão do estado em regiões administrativas, como essas, busca, a princípio, identificar os centros regionais que, graças à sua condição de centralidade, possam abrigar funções administrativas, melhorando, dessa forma, a eficiência das ações governamentais,⁵ bem como a articulação do poder político na gestão dos espaços.

Assim, os municípios sede das DIREC, num total de 31, constituem centros urbanos cuja importância que exercem sobre a periferia ao seu entorno, define a sua região de influência. Nesse sentido, conforme assinala Gradmann (apud ABLAS, 1982), “a função mais elementar de uma cidade é ser centro de uma região”. Para Ablas, em torno da cidade (centro urbano) surge, então, uma região dependente desta, sob vários aspectos, e para a qual Christaller denominou de região complementar, no sentido que a região não pode existir sem a cidade e vice-versa (ABLAS, 1982).

Essa idéia remete-nos à noção de território, na medida que a centralidade estabelece, sobretudo, uma relação de solidariedade do centro com a região complementar.

O centro de uma região está onde a densidade de localização da população e das atividades econômicas é maior que na região complementar. Entretanto, Christaller salienta que a centralidade dependerá menos da posição central espacialmente definida, mas, muito mais, de um conjunto de funções centrais. Essas funções consistem em bens e serviços que são ofertados centralmente, mas que são demandados dispersamente em toda a região complementar, a exemplo da oferta de vagas nas escolas e de leitos hospitalares.

Dessa maneira, a idéia de centralidade é fundamental para a determinação de regiões administra-

tivas, sobretudo no que se refere às DIREC, que estão encarregadas de gerir as ações governamentais na área de educação e qualificação profissional.

É claro que, ainda que a delimitação de regiões administrativas obedeça ao princípio da centralidade, o processo de desenvolvimento econômico, com excessiva concentração na Região Metropolitana de Salvador (RMS), pode ter conturbado tal processo,

na medida que amplia, sobremaneira, o raio de influência dessa região. Assim, é possível encontrar uma região administrativa mais sensível aos movimentos de Salvador que os dos municípios sede dessa região. Portanto, a delimitação de regiões administrativas, embora fundamental, não deve atender apenas a critérios de exatidão

matemática, senão à consideração da dinâmica espacial e da dificuldade de segmentação da complexidade do espaço. O espaço é uma produção social, ou seja, é o resultado do processo histórico da ação transformadora da sociedade, concretizada numa base territorial.

Dessa forma, as regiões administrativas constituem um subsistema espacial⁶ que, ainda que guarde relação com o sistema maior, possuem relações internas autônomas, dando a elas configurações diferenciadas e cuja delimitação auxilia na administração política do espaço. Portanto, essas regiões combinam duas dimensões: a territorial e a social. A primeira representa a base concreta, os condicionantes da natureza; a segunda corresponde ao fato social (político, cultural, econômico) que incide sobre o território e, sobretudo, as relações de poder que aí se revelam.

Portanto, a delimitação de regiões administrativas representa uma abrangência territorial de poder, pela qual os governos orientam e implementam seus planos e políticas. Cabe ressaltar que a ação do poder público nessas regiões as modificam, ao passo que os resultados dessa intervenção fazem o mesmo refletir sobre suas práticas e

**O espaço é uma
produção social,
ou seja, é o resultado
do processo histórico
da ação transformadora
da sociedade,
concretizada numa
base territorial**

⁵ Para melhor entendimento dessa questão, veja Silva e Xavier (1974).

⁶ Subsistema espacial está ligado à noção de escala (lugar, área, região), cujo entendimento corresponde à fração do espaço dentro do espaço total. Para melhor entendimento dessa questão, ver Castro (1992).

métodos. Assim, o financiamento do ensino fundamental por intermédio do Fundef, por exemplo, se não levar em consideração a identidade territorial, ainda que modifique os indicadores educacionais de certa região, poderá não alcançar os resultados esperados, porque a dimensão territorial não foi considerada na montagem de tal Fundo.

A exemplo disso, podemos citar o critério de fixação do valor mínimo anual por aluno a ser aplicado pelo Fundef nos diversos municípios. A União, encarregada de arbitrar esse valor, define a cada ano um valor único para todo o território nacional. Dessa forma, admite-se uma homogeneidade perfeita do território, ou seja, assume-se que o custo aluno é igual em todo país. Na verdade, sabemos que as condições objetivas de cada município e as relações sociais e de poder que aí se estabelecem, impõem custos diferenciados. Assim, esse procedimento pode gerar disfunções do Fundef, de modo que seus resultados poderão ser afetados.

A situação acima serve para ilustrar a compreensão de regiões administrativas que se pretende dar neste trabalho. A propósito disso, para reforçar esse raciocínio, pode-se fazer uso da seguinte citação:

O exercício do poder público pode inibir ou estimular identidades regionais, assim como forjá-las. Poderíamos dizer que a região é modelada pelas imposições objetivas da natureza e da sociedade, e redefinida pelas imposições subjetivas das relações de poder. Porém, a região é um espaço vivido, ou seja, plasmada pela territorialização das relações sociais. Sendo assim, seu ritmo de transformação é mais lento do que aquele das decisões do poder político. Há, portanto, uma superposição, no território, de escalas de poder: a da região de identidade territorial e a da região definida pela administração política do território. (CASTRO, 1992).

Assim, conforme afirma Castro (1992), regiões delineadas para atender a interesse político administrativo podem ser desprovidas de identidade territorial, porém são importantes na medida que revelam as condições e situações particulares das relações entre espaço e política. Dessa forma, adotar as Diretorias Regionais de Educação como recorte

Adotar as Diretorias Regionais de Educação como recorte regional para situar no espaço as ações públicas, na área de educação, mostra-se bastante claro na perspectiva da análise do financiamento do ensino fundamental

regional para situar no espaço as ações públicas, na área de educação, mostra-se bastante claro na perspectiva da análise do financiamento do ensino fundamental. Ademais, não é nosso propósito discutir uma nova delimitação de regiões administrativas capaz de revelar especificidades sócio-espaciais do estado.

O FUNDEF NOS MUNICÍPIOS BAIANOS:

apresentação e análise dos resultados

O propósito desta seção é avaliar se os indicadores de ensino fundamental apresentaram progresso com a introdução do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério e se esses benefícios ocorreram de forma diferenciada nas diversas Diretorias Regionais de Educação, que nos serviu como unidade de agregação dos muni-

cípios baianos. Para tanto, utilizamos os dados do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, publicado recentemente pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud).

Iniciaremos por uma caracterização das Direc do ponto de vista da população residente e da demanda por ensino fundamental que, para efeito deste artigo, consideramos como sendo a população com idade de 5 a 14 anos. Assim, se compararmos as informações dos anos de 1991 e 2000, respectivamente, um ano anterior e, outro, na vigência do Fundef, podemos observar que a população do estado da Bahia cresceu, nesse período 10,1%, ao passo que a população que demanda ensino fundamental apresentou reduções de 15,1%, para a faixa etária de 5 a 6 anos e 11,8%, para a faixa de 7 a 14 anos. A explicação para esse fenômeno pode estar no processo de envelhecimento da população brasileira, e a Bahia não foge à regra, indicando que o crescimento populacional incide sobre as faixas etárias maiores (Tabela 1).

Quanto às Direc, nota-se que esse fenômeno também incorre sobre as mesmas. Com exceção da Diretoria Regional de Eunápolis (Direc 8), que

apresenta crescimento da população nas faixas de 5 a 6 anos (2,5%) e de 7 a 14 anos (4,9%), todas as demais apresentam decréscimo da população nas referidas faixas etárias. Algo que nos chama a atenção é o fato da população total da referida Direc ter crescido 32,3% no período de 1991 a 2000. Isso indica que a Direc 8 também experimentou, ainda que em uma velocidade inferior ao resto do estado, um processo de envelhecimento de sua população, considerando que a população total cresceu a uma taxa muito maior que as faixas etárias inferiores, de

forma que nos leva a concluir que as faixas de maior idade cresceram mais (Tabela 1).⁷

Com efeito, observamos ainda que há uma grande concentração da população do estado na Direc 1, aí envolvendo 1A, 1B e 1C, cujo município sede é Salvador. Essa Direc abrigava, em 1991, cerca de 20,9% da população baiana, ao tempo que, em 2000, passou a abrigar 22,9%. Isso decorre do caráter de centralidade da Região Metropolitana de Salvador e do poder de atração que a mesma exerce sobre os demais municípios.⁸

Tabela 1

Bahia: População residente, segundo Diretorias regionais de Educação, 1991 e 2000.

Em 1.000 habitantes

Diretoria Regional de Educação/Município Sede	População total			População de 5 a 6 anos			População de 7 a 14 anos		
	1991	2000	Var (%)	1991	2000	Var (%)	1991	2000	Var (%)
Direc 1 (A, B e C) - Salvador	2.476	2.995	21,0	117	108	-7,7	493	437	-11,4
Direc 2 Feira de Santana	869	936	7,7	47	39	-17,0	191	163	-14,7
Direc 3 Alagoinhas	368	425	15,5	20	20	0,0	83	76	-8,4
Direc 4 Santo Antonio de Jesus	203	221	8,9	11	9	-18,2	44	38	-13,6
Direc 5 Valença	311	319	2,6	19	15	-21,1	74	64	-13,5
Direc 6 Ilhéus	397	388	-2,3	23	16	-30,4	90	72	-20,0
Direc 7 Itabuna	485	473	-2,5	27	19	-29,6	109	85	-22,0
Direc 8 Eunápolis	279	369	32,3	16	17	6,3	65	68	4,6
Direc 9 Teixeira de Freitas	268	311	16,0	15	14	-6,7	59	58	-1,7
Direc 10 Paulo Afonso	227	255	12,3	12	11	-8,3	49	47	-4,1
Direc 11 Ribeira da Pombal	292	311	6,5	16	14	-12,5	62	58	-6,5
Direc 12 Serrinha	555	583	5,0	32	26	-18,8	125	112	-10,4
Direc 13 Jequié	516	533	3,3	29	22	-24,1	118	99	-16,1
Direc 14 Itapetinga	231	253	9,5	12	10	-16,7	52	45	-13,5
Direc 15 Juazeiro	366	433	18,3	20	20	0,0	81	79	-2,5
Direc 16 Jacobina	302	295	-2,3	17	13	-23,5	68	56	-17,6
Direc 17 Piritiba	135	123	-8,9	7	5	-28,6	31	24	-22,6
Direc 18 Itaberaba	225	228	1,3	13	10	-23,1	52	45	-13,5
Direc 19 Brumado	222	247	11,3	11	9	-18,2	47	43	-8,5
Direc 20 Vitória da Conquista	476	555	16,6	25	22	-12,0	104	96	-7,7
Direc 21 Irecê	361	372	3,0	21	17	-19,0	82	70	-14,6
Direc 22 Ibotirama	158	174	10,1	10	8	-20,0	37	36	-2,7
Direc 23 Macaúbas	141	156	10,6	7	6	-14,3	30	28	-6,7
Direc 24 Caetité	206	226	9,7	10	9	-10,0	44	40	-9,1
Direc 25 Barreiras	275	317	15,3	16	15	-6,3	64	62	-3,1
Direc 26 Bom Jesus da Lapa	291	305	4,8	17	14	-17,6	67	60	-10,4
Direc 27 Seabra	157	157	0,0	8	6	-25,0	33	29	-12,1
Direc 28 Senhor do Bonfim	300	273	-9,0	17	12	-29,4	68	50	-26,5
Direc 29 Amargosa	138	150	8,7	7	6	-14,3	31	27	-12,9
Direc 30 Guanambi	208	214	2,9	11	9	-18,2	46	41	-10,9
Direc 31 Santo Amaro	417	459	10,1	23	19	-17,4	95	79	-16,8
BAHIA	11.855	13.056	10,1	636	540	-15,1	2.594	2.287	-11,8

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (Pnud)

⁷ Um outro fator que poderia explicar esse fenômeno: é a mortalidade infantil. Contudo, não é esse o caso do estado da Bahia, que apresentou redução nesse indicador para todos os municípios, com exceção do município de Itiruçu que saiu de 76,5 por mil, em 1991, para 97,4 por mil em 2000, correspondendo a um crescimento de 27,3% na mortalidade infantil desse município.

⁸ Para melhor entender essa questão veja: BARBOSA, Cesar. Produto Interno Bruto setorial e hierarquização dos municípios baianos. *Revista Sientibus*, Feira de Santana: UEFS, n. 27, jul./dez. 2002.

Essa região, além de abrigar um grande conjunto de funções centrais, tais como a oferta de vagas escolares e de leitos hospitalares, sobretudo para as especialidades médicas mais complexas, concentra grande parte da produção industrial do estado. Na Região Metropolitana de Salvador estão localizados o Pólo Petroquímico de Camaçari, o Centro Industrial de Aratu e a Refinaria Landulfo Alves, da Petrobrás. Ademais, conta ainda com os portos de Salvador, de Aratu e de Madre Deus, e um forte comércio. Por todas essas razões, essa região exerce forte poder de atração sobre as populações de outras regiões, de forma que a migração pode explicar o considerável crescimento populacional da Direc 1.

Na Direc 8, cuja sede é Eunápolis, fenômeno semelhante acontece. Conforme já salientamos, esta Direc teve sua população aumentada em 32,3%, no período de 1991 a 2000. Isso se deve, sobretudo, à expansão das atividades turísticas em Porto Seguro, de modo que tem atraído grandes contingentes de pessoas para essa região administrativa. O município de Porto Seguro, em 1991, acolhia 12,4% da população dessa Direc, enquanto que, em 2000, passou a abrigar 25,9% da população da mesma.

No que se refere ao atendimento escolar, pode-se observar, com auxílio da Tabela 2, que o atendimento na pré-escola, isto é, na faixa etária de 5 e 6 anos, apresentou um razoável crescimento em todas as Direc, com destaque para as de Macaúbas (Direc 23) e de Serrinha (Direc 12) que experimentaram um incremento de 221,1% e 191,7%, respectivamente, se compararmos a proporção das crianças, com as referidas idades, que estavam na escola nos anos de 1991 e 2000.

Cabe ressaltar que, embora a Direc de Salvador apresente o menor crescimento, em 1991 ela sustentava a maior taxa de atendimento escolar na pré-escola. Naquele ano, 58,0% das crianças de 5 e 6 anos estavam na escola. Dessa forma, um incremento de 42,9% nessa taxa implicou em uma considerável expansão no atendimento escolar nessa idade. No ano de 2000, escolas dessa Direc acolhi- am 82,9% das crianças com 5 e 6 anos.

Quanto ao atendimento escolar nas séries de 1^a a 8^a, admitindo-se que o aluno regularmente in-

gressa na 1^a aos 7 anos e, aos 14, conclui a 8^a, a tabela 2 demonstra que o ano de 2000, além de apresentar uma regularidade maior, exibe uma tendência de proximidade dos 100%. Isso é, nesse ano, 27 Direc apresentaram taxas de atendimento que superam 90%, enquanto que, em 1991, todas elas estavam abaixo desse percentual. Convém chamar a atenção para o fato de que, no ano de 2000, as Direc restantes apresentam taxas de atendimento que variam de 86,3% a 89,8%. Isso demonstra que a introdução do Fundef ampliou sobremaneira o atendimento escolar.

Da mesma forma, pode-se observar uma sensível melhora nos índices de analfabetismo daqueles indivíduos que demandam ensino fundamental. Se considerarmos a proporção de analfabetos na população com idade de 7 a 14 anos, podemos observar que todas as Direc apresentam redução nesse indicador, cabendo destaque para a de Teixeira de Freitas (Direc 9). Nessa Direc, no ano de 1991, 44,5% dos indivíduos na faixa etária de 7 a 14 anos eram analfabetos, enquanto que, em 2000, apenas 14,6% das crianças nessa idade eram analfabetas, correspondendo a um declínio do índice de analfabetismo na referida faixa etária de 67,2%. Resultado semelhante é apresentado pela Direc 24, cuja sede é Caetité, onde esse indicador passa de 42,2% para 16,6%, representando uma queda, no período, de 64,1%.

Por outro lado, as menores reduções no índice de analfabetismo da população com idade entre 7 e 14 anos, são observadas nas Diretorias Regionais de Educação de Ibotirama (42,4%), Juazeiro (49,6%) e Salvador (48,8%). Contudo, essa última difere das duas primeiras, tendo em vista que apresenta os menores índices. Em 2000, por exemplo, apenas 11,0% dos indivíduos de 7 a 14 anos, que residiam na área de jurisdição da Direc 1, eram analfabetos, ao passo que esse mesmo indicador, nas Direc 15 e 22 (Juazeiro e Ibotirama), era de 25,9% e 31,0%, respectivamente.

Continuando na leitura da Tabela 2, podemos entender mais claramente a sensível redução no índice de analfabetismo, visto que há uma considerável ampliação do acesso ao ensino fundamental em todas as Diretorias Regionais de Educação. Desta vez, o destaque vai para a Direc 2 (Feira de

Tabela 2
Estatísticas do ensino fundamental selecionadas, segundo Diretorias Regionais de Educação
Bahia, 1991 e 2000

(%)

Direc	Município Sede	Crianças de 5 a 6 anos na escola			Crianças de 7 a 14 anos na escola			Crianças de 7 a 14 anos analfabetas			Crianças de 7 a 14 anos com acesso ao curso fundamental			Crianças de 7 a 14 anos com mais de um ano de atraso escolar			Crianças de 7 a 14 anos que estão frequentando o curso fundamental		
		1991	2000	Var (00/91)	1991	2000	Var (00/91)	1991	2000	Var (00/91)	1991	2000	Var (00/91)	1991	2000	Var (00/91)	1991	2000	Var (00/91)
1	(A, B e C) - Salvador	58,0	82,9	42,9	87,2	95,9	10,1	21,5	11,0	-48,8	73,0	90,2	23,5	38,7	28,3	-26,8	82,2	89,5	8,9
2	Feira de Santana	38,4	80,4	109,3	74,2	95,6	28,8	39,7	17,0	-57,1	59,9	90,5	50,9	48,6	40,8	-16,1	69,5	90,1	29,6
3	Alagoinhas	36,7	72,9	98,3	71,9	94,5	31,4	44,7	21,6	-51,7	59,4	86,7	46,0	55,2	44,1	-20,0	65,1	86,4	32,7
4	Santo Antonio de Jesus	46,1	81,1	76,0	70,4	94,1	33,6	44,6	20,2	-54,7	54,6	87,5	60,1	50,0	42,5	-15,1	63,2	87,1	37,9
5	Valença	22,6	62,0	174,4	49,5	88,2	78,2	59,7	29,1	-51,2	37,3	78,5	110,3	55,6	53,6	-3,5	42,7	78,2	83,2
6	Ilhéus	23,1	57,0	147,0	55,1	86,3	56,5	51,1	24,7	-51,7	41,0	80,1	95,3	48,1	48,2	0,2	51,7	79,6	54,0
7	Itabuna	33,2	68,5	106,5	63,6	90,5	42,2	44,1	18,7	-57,6	45,5	83,7	84,2	45,9	43,4	-5,4	57,8	83,2	44,0
8	Eunápolis	23,2	59,6	157,3	55,3	89,8	62,5	49,3	18,6	-62,3	52,9	84,9	60,3	64,1	40,2	-37,3	49,7	84,4	69,9
9	Teixeira de Freitas	24,2	69,3	186,5	61,4	94,4	53,8	44,5	14,6	-67,2	56,8	89,5	57,4	55,3	34,9	-36,9	58,2	89,0	52,9
10	Paulo Afonso	23,4	62,6	167,2	59,9	89,6	57,3	55,6	26,5	-52,3	52,3	84,1	61,0	59,4	44,7	-24,9	55,2	83,8	51,7
11	Ribeira do Pombal	28,1	72,2	156,9	52,8	92,1	74,4	63,5	23,9	-62,4	42,3	85,8	102,9	63,4	48,1	-24,1	44,6	85,5	91,7
12	Serrinha	24,9	72,5	191,7	53,1	92,0	73,3	58,9	27,7	-53,0	41,1	83,4	102,8	59,1	51,7	-12,6	46,9	83,1	77,4
13	Jequié	24,5	63,3	157,9	58,4	91,3	56,3	49,3	22,9	-53,5	44,9	84,5	88,4	52,9	45,3	-14,3	54,1	84,1	55,4
14	Ilapetinga	26,1	70,2	169,4	59,4	90,3	52,1	47,1	21,4	-54,4	45,5	82,8	81,9	56,9	49,0	-14,0	52,7	82,4	56,4
15	Juazeiro	29,3	64,1	118,7	59,2	90,5	52,9	51,4	25,9	-49,6	54,6	84,2	54,3	61,5	45,1	-26,7	54,6	83,8	53,5
16	Jacobina	28,9	73,5	154,2	61,7	93,5	51,4	49,3	21,1	-57,3	44,5	86,2	93,7	52,8	46,1	-12,6	54,0	85,8	59,0
17	Piritiba	24,7	68,5	177,8	56,5	93,3	65,3	49,0	18,2	-62,9	40,0	87,5	118,8	51,5	47,7	-7,4	50,9	87,3	71,5
18	Itaberaba	23,8	59,4	149,6	59,1	92,6	56,7	50,3	21,8	-56,7	48,2	86,5	79,3	54,0	45,9	-15,0	56,3	86,1	52,9
19	Bumado	29,8	69,6	133,9	68,1	93,0	36,6	42,6	15,9	-62,7	57,1	86,4	51,2	55,6	42,0	-24,5	62,7	85,9	37,1
20	Vitória da Conquista	24,7	59,1	139,2	57,1	91,8	60,7	50,0	19,5	-60,9	45,9	84,1	83,3	58,5	47,3	-19,2	50,1	83,7	67,1
21	Irecê	32,1	76,7	139,0	67,1	94,5	40,7	44,6	20,3	-54,5	48,9	87,5	79,2	53,2	41,0	-22,9	57,0	87,0	52,7
22	Ibotirama	20,9	61,6	194,5	60,0	92,8	54,6	53,8	31,0	-42,4	51,9	84,5	62,9	61,8	52,4	-15,3	54,7	84,3	54,2
23	Macaúbas	22,2	71,3	221,1	61,6	93,0	50,9	54,2	25,3	-53,2	54,8	85,2	55,4	59,0	47,4	-19,7	58,6	84,9	45,0
24	Caetité	32,5	70,6	116,9	71,5	94,4	32,1	46,2	16,6	-64,1	61,3	87,1	42,1	55,8	45,4	-18,7	67,1	86,9	29,4
25	Barreiras	29,3	71,1	142,6	64,3	93,3	45,2	50,9	20,7	-59,3	58,4	86,2	47,6	57,3	42,7	-25,4	59,5	85,6	44,0
26	Bom Jesus da Lapa	27,4	72,7	165,5	60,1	94,3	57,1	52,5	20,2	-61,5	46,8	88,2	88,7	56,2	44,4	-21,1	51,5	87,8	70,6
27	Seabra	27,5	71,1	158,9	65,4	93,8	43,4	48,3	20,0	-58,6	53,4	86,6	62,1	56,0	43,6	-22,1	60,9	86,3	41,8
28	Senhor do Bonfim	28,9	78,1	170,1	58,4	93,8	60,7	54,4	24,5	-55,0	35,8	85,8	139,6	49,6	49,4	-0,4	49,7	85,5	72,1
29	Amargosa	29,6	66,2	124,0	65,8	93,8	42,5	46,6	18,5	-60,4	54,0	86,8	60,7	56,6	45,3	-20,0	60,6	86,3	42,5
30	Guanambi	31,2	74,0	137,2	67,4	94,5	40,1	47,2	17,7	-62,5	57,5	87,5	52,2	53,6	40,6	-24,3	63,3	87,1	37,6
31	Santo Amaro	44,1	83,8	90,0	76,5	94,6	23,6	38,8	18,6	-52,2	60,5	88,5	46,3	46,4	38,9	-16,1	72,6	88,0	21,1
BAHIA		34,5	72,4	109,6	67,1	93,1	38,9	43,7	19,4	-55,6	54,3	86,6	59,3	51,4	41,7	-18,9	61,5	86,1	39,9

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (Pnud)

Elaboração: Cesar Barbosa

Santana) que, em 1991, apenas 59,9% da população, com idade de 7 a 14 anos, tinha acesso ao ensino fundamental, enquanto que, em 2000, o acesso à escola alcançou cerca de 90,5% dessa população. Da mesma forma, Salvador (Direc 1) conseguiu, em 2000, atingir índice semelhante (90,2%).

Nesse particular, convém ressaltar que a ampliação do acesso ao ensino fundamental e a conseqüente redução do analfabetismo deve-se ao caráter distributivo do Fundef, que garantiu aos municípios um mínimo de recursos para financiar os gastos nessa área. O acesso ao ensino fundamental nos permite, ainda, analisar outro aspecto do Fundef: a equalização das oportunidades educacionais. Nesse sentido, podemos observar que o acesso ao ensino fundamental apresenta grande discrepância em 1991, ao passo que demonstra uma certa homogeneidade no ano de 2000. Para fazer uso de uma estatística simples, pode-se observar que os anos de 1991 e 2000 apresentam, respectivamente, coeficiente de variação⁹ na ordem de 16,03% e 2,97%. Esses resultados nos levam a concluir que, de fato, o acesso ao ensino fundamental é mais eqüitativo em 2000.

Entretanto, parece que o Fundef não conseguiu agir sobre a questão do atraso escolar com a mesma força que atuou nos demais indicadores. A parcela da população com idade de 7 a 14 anos, com mais de um ano de atraso escolar, embora tenha reduzido, mostra-se ainda elevado em todas as Direc. A Diretoria Regional de Educação, com sede em Ilhéus (Direc 6), apresentou uma ligeira piora nesse indicador.

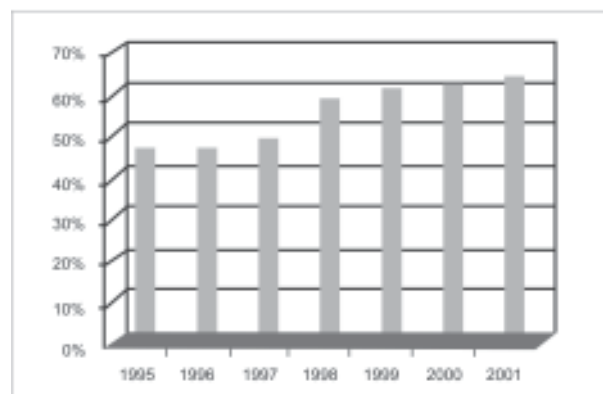
A Tabela 2 mostra, ainda, que a taxa de frequência no curso fundamental aumentou em todas as Direc: as que apresentavam taxas de frequência mais baixas, mostraram maior sensibilidade aos

efeitos do Fundef. A exemplo disso, podemos citar a Diretoria de Ribeira do Pombal (Direc 11) que, no ano de 1991, tinha 44,6% dos indivíduos com idade de 7 a 14 anos freqüentando o curso fundamental, enquanto que, em 2000, essa proporção atingiu 85,5%, representando um crescimento da ordem de 91,7%. Por outro lado, a Diretoria de Salvador (Direc 1), que em 1991 contava com 82,2% das crianças de 7 a 14 anos freqüentando o curso fundamental, experimentou um tímido crescimento de 8,9% nesse indicador, de forma que, em 2000, alcançou 89,5% de freqüência.

Todavia, o Fundef agiu ainda como elemento de desenvolvimento no processo de municipalização do ensino fundamental. Nessa perspectiva, podemos observar, com a ajuda do Gráfico 1, que, em 1997, inicia-se a expansão da participação dos municípios nas matrículas do ensino fundamental. Observamos ainda que, em 1995,

os municípios respondiam por cerca de 45% das matrículas nesse nível de ensino, enquanto que, em 2001, essa responsabilidade é ampliada para algo em torno de 62%.

Gráfico 1
proporção das matrículas no ensino fundamental em estabelecimentos públicos municipais Bahia, 1995 - 2001



Fonte: SEC/MEC/INEP

Todos esses resultados concorreram para o aumento no desenvolvimento humanos das Diretorias Regionais de Educação. Embora o estado da Bahia tenha se mantido com um médio desenvolvimento

⁹ O coeficiente de variação é expresso como porcentagem e descreve o desvio-padrão como proporção da média. Essa estatística é utilizada para comparar a variabilidade (ou homogeneidade) de dois ou mais conjuntos de dados. Assim, o conjunto que apresentar menor coeficiente de variação, terá menor variabilidade (TRIOLA, 1999).

humano, apresentou substancial melhora no IDH. Esse indicador é utilizado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) para classificar as diversas economias do mundo, e corresponde à média aritmética simples das seguintes dimensões do desenvolvimento humano: a educação, medida pela média ponderada da taxa de alfabetização de adultos (peso 2/3) e da taxa combinada das matrículas no ensino fundamental, médio e superior (peso 1/3); a longevidade, que captura as condições gerais de saúde e vulnerabilidade, medida pela esperança de vida ao nascer; e a renda, medida pela renda per capita, que busca mensurar a acessibilidade da população ao consumo.

Convém notar que todas as Direc apresentaram melhora no Índice de Desenvolvimento Humano. Em 1991, excetuando-se a Direc 1 (Salvador), apresentavam IDH inferior a 0,598, índice que correspondia a um desenvolvimento humano semelhante ao da Bolívia, enquanto que o Brasil mostrava um IDH da ordem de 0,712. Todavia, em 2000, as Diretorias Regionais de Educação apresentaram um crescimento médio, no IDH, na ordem de 17%, com destaque para as Direc 11 (Ribeira do Pombal) e 12 (Serrinha), que apresentavam um baixo desenvolvimento humano em 1991 e passaram à categoria de médio desenvolvimento humano.

Na leitura da Tabela 3, constata-se que o avanço do Índice de Desenvolvimento Humano das Direc é um reflexo da ampliação das oportunidades educacionais, sobretudo a partir da implantação do Fundef. Ainda no que pese as dimensões de longevidade e de renda terem crescido nesse período, a dimensão educação é quem melhor responde pelas melhorias alcançadas pelo IDH das diretorias Regionais de Educação. Segundo o Relatório de Desenvolvimento Humano, a Bahia ampliou a taxa de alfabetização de 64,7%, em 1991, para 76,9% em 2000, enquanto que a taxa bruta de frequência à escola passou de 55,1%, em 1991, para 81,7% no ano de 2000.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Ciência Econômica vem incorporando grandes contribuições ao estudo dos efeitos do sistema de ensino sobre o desenvolvimento econômico e

social. A Economia da Educação constituiu um arcabouço teórico, que permitiu avaliar tais efeitos numa perspectiva sistêmica. Nesse sentido, temos os trabalhos de Theodore Schultz e Gary Becker que, na relação do sistema educacional com o mundo do trabalho, vislumbraram a relação funcional da escolaridade com a renda. Convém, no entanto, esclarecer que esses estudos estão apoiados na lógica privada, uma vez que os benefícios da escolaridade – melhores rendimentos do trabalho – são apropriados de forma privada.

Por outro lado, Charles Scott Benson inaugurou uma nova perspectiva: o interesse no financiamento da educação pública, no sentido de que o Estado deve garantir a equidade de oportunidades educacionais.

É nessa última perspectiva que se insere este texto, no qual buscamos avaliar o impacto do mecanismo de financiamento do ensino fundamental, introduzido pelo Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), nos indicadores de atendimento escolar e no desenvolvimento humano dos municípios baianos.

O mecanismo de financiamento público da educação fundamental, introduzido pelo Fundef, trouxe consequências relevantes: o Fundo terminou por desassociar os gastos no ensino fundamental da capacidade financeira dos municípios, atribuindo um custo mínimo por aluno. Outra consequência é a mudança na transferência dos recursos, que agora passa a ser parametrizada pelo número de matrículas, isto é, os recursos estão vinculados ao aluno e, não, à esfera de governo, de forma que acelerou o processo de municipalização do ensino fundamental.

O estado da Bahia possui uma divisão política que envolve 417 municípios. Ao proceder a uma análise em um espaço com tal segmentação, correríamos o risco de fragmentar excessivamente os resultados. Dessa forma, surgiu a necessidade de constituir um recorte regional seguro, que suportasse a análise. Assim, elegemos as Diretorias Regionais de Educação (Direc), por considerarmos que a delimitação de regiões administrativas como essas já contempla a idéia de centralidade, bem como a identidade territorial que define as diferentes formas de gestão do ensino fundamental.

Tabela 3
Índice de Desenvolvimento Humano, segundo Diretorias Regionais de Educação (Direc)
Bahia, 1991 e 2000

Direc	Município Sede	Índice de Desenvolvimento Humano (Educação)				Var 00/91 (%)	Índice de Desenvolvimento Humano (Longevidade)				Var 00/91 (%)	Índice de Desenvolvimento Humano (Renda)				Var 00/91 (%)	Índice de Desenvolvimento Humano				Var 00/91 (%)	Classificação			
		1991		2000			1991		2000			1991		2000			1991		2000			1991		2000	
		Ord	1º	Ord	1º		Ord	1º	Ord	1º		Ord	1º	Ord	1º		Ord	1º	Ord	1º		Ord	1º	Ord	1º
1	Salvador	0.843	1º	0.915	1º	8,6	0.609	3º	0.703	1º	15,5	0.704	1º	0.732	1º	3,9	0.719	1º	0.783	1º	9,0	MDH	MDH		
2	Feira de Santana	0.656	3º	0.807	2º	23,1	0.571	20º	0.645	19º	13,1	0.561	2º	0.611	4º	8,8	0.596	2º	0.688	2º	15,4	MDH	MDH		
3	Alagoinhas	0.617	4º	0.778	4º	26,2	0.539	24º	0.600	24º	11,4	0.530	9º	0.570	10º	7,6	0.562	8º	0.649	13º	15,6	MDH	MDH		
4	Santo Antonio de Jesus	0.591	6º	0.769	6º	30,1	0.600	5º	0.677	5º	12,8	0.509	13º	0.560	12º	10,0	0.567	5º	0.669	7º	18,0	MDH	MDH		
5	Valença	0.450	30º	0.699	28º	55,3	0.581	15º	0.657	12º	13,1	0.486	18º	0.535	22º	10,1	0.506	26º	0.630	21º	24,6	MDH	MDH		
6	Ilhéus	0.560	10º	0.748	13º	33,5	0.561	22º	0.632	22º	12,6	0.515	12º	0.593	8º	15,0	0.546	12º	0.657	10º	20,5	MDH	MDH		
7	Itabuna	0.613	5º	0.775	5º	26,6	0.577	17º	0.646	18º	12,0	0.548	4º	0.597	7º	8,9	0.579	4º	0.673	6º	16,2	MDH	MDH		
8	Eunápolis	0.536	16º	0.750	10º	40,0	0.575	18º	0.639	20º	11,2	0.541	5º	0.617	3º	14,0	0.550	10º	0.669	8º	21,5	MDH	MDH		
9	Teixeira de Freitas	0.551	13º	0.758	8º	37,6	0.586	13º	0.663	10º	13,2	0.550	3º	0.619	2º	12,5	0.562	7º	0.680	3º	20,9	MDH	MDH		
10	Paulo Afonso	0.496	27º	0.701	27º	41,5	0.536	25º	0.599	25º	11,9	0.533	7º	0.557	14º	4,5	0.522	22º	0.619	26º	18,7	MDH	MDH		
11	Ribeira do Pombal	0.422	31º	0.666	31º	58,1	0.493	30º	0.563	30º	14,2	0.471	23º	0.518	27º	9,8	0.462	31º	0.582	31º	26,1	BDH	MDH		
12	Serrinha	0.473	29º	0.693	29º	46,6	0.518	26º	0.593	26º	14,4	0.453	28º	0.503	28º	11,2	0.481	30º	0.596	30º	23,9	BDH	MDH		
13	Jequié	0.531	19º	0.729	21º	37,3	0.573	19º	0.636	21º	11,0	0.497	16º	0.546	18º	10,0	0.534	18º	0.637	19º	19,4	MDH	MDH		
14	Ilapetinga	0.517	24º	0.711	25º	37,4	0.583	14º	0.650	15º	11,4	0.503	15º	0.549	16º	9,0	0.535	17º	0.637	20º	19,1	MDH	MDH		
15	Juazeiro	0.566	8º	0.745	14º	31,6	0.546	23º	0.613	23º	12,4	0.509	14º	0.573	9º	12,6	0.540	15º	0.644	15º	19,2	MDH	MDH		
16	Jacobina	0.531	18º	0.730	19º	37,4	0.516	27º	0.585	28º	13,4	0.478	21º	0.541	20º	13,2	0.508	25º	0.619	27º	21,7	MDH	MDH		
17	Pirítiba	0.510	26º	0.720	23º	41,2	0.569	21º	0.648	16º	14,0	0.434	30º	0.500	30º	15,2	0.504	28º	0.623	25º	23,5	MDH	MDH		
18	Ilaberaba	0.520	23º	0.733	18º	41,0	0.513	28º	0.579	29º	12,9	0.483	20º	0.526	24º	8,9	0.505	27º	0.613	29º	21,3	MDH	MDH		
19	Brunado	0.553	12º	0.728	22º	31,6	0.590	10º	0.668	7º	13,3	0.520	10º	0.559	13º	7,5	0.554	9º	0.652	12º	17,6	MDH	MDH		
20	Vitória da Conquista	0.536	15º	0.730	20º	36,1	0.578	16º	0.646	17º	11,8	0.536	6º	0.598	5º	11,6	0.550	11º	0.658	9º	19,6	MDH	MDH		
21	Irecê	0.577	7º	0.753	9º	30,6	0.488	31º	0.556	31º	13,9	0.484	19º	0.532	23º	9,8	0.516	23º	0.614	28º	18,8	MDH	MDH		
22	Ibotirama	0.530	21º	0.737	16º	38,9	0.594	8º	0.668	8º	12,4	0.422	31º	0.484	31º	14,8	0.515	24º	0.630	22º	22,2	MDH	MDH		
23	Macaúbas	0.495	28º	0.692	30º	39,8	0.631	1º	0.682	3º	8,0	0.442	29º	0.502	29º	13,6	0.523	21º	0.625	24º	19,6	MDH	MDH		
24	Caculé	0.539	14º	0.705	26º	30,8	0.619	2º	0.696	2º	12,5	0.471	24º	0.538	21º	14,3	0.543	14º	0.646	14º	19,1	MDH	MDH		
25	Barreiras	0.558	11º	0.763	7º	36,8	0.599	6º	0.661	11º	10,3	0.533	8º	0.597	6º	12,0	0.563	6º	0.674	5º	19,6	MDH	MDH		
26	Bom Jesus da Lapa	0.511	25º	0.742	15º	45,3	0.594	7º	0.663	9º	11,6	0.469	25º	0.519	26º	10,6	0.525	20º	0.641	17º	22,3	MDH	MDH		
27	Seabra	0.560	9º	0.749	11º	33,7	0.590	11º	0.652	14º	10,6	0.454	27º	0.525	25º	15,5	0.535	16º	0.642	16º	20,1	MDH	MDH		
28	Senhor do Bonfim	0.521	22º	0.748	12º	43,5	0.510	29º	0.588	27º	15,2	0.471	22º	0.546	19º	15,8	0.501	29º	0.627	23º	25,2	MDH	MDH		
29	Amargosa	0.531	20º	0.714	24º	34,4	0.587	12º	0.652	13º	11,1	0.461	26º	0.554	15º	20,2	0.526	19º	0.640	18º	21,6	MDH	MDH		
30	Guanambi	0.536	17º	0.734	17º	37,1	0.602	4º	0.681	4º	13,0	0.493	17º	0.547	17º	11,0	0.544	13º	0.654	11º	20,3	MDH	MDH		
31	Santo Amaro	0.658	2º	0.799	3º	21,4	0.594	9º	0.673	6º	13,3	0.516	11º	0.568	11º	10,0	0.589	3º	0.680	4º	15,4	MDH	MDH		
BAHIA		0.615	-	0.785	-	27,6	0.582	-	0.659	-	13,2	0.572	-	0.620	-	8,4	0.590	-	0.688	-	16,6	MDH	MDH		

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (Pnud)

Elaboração: Cesar Barbosa

Legenda: BDH = Baixo Desenvolvimento Humano [0 IDH<0,5]

MDH = Médio Desenvolvimento [0,5 IDH<0,8]

ADH = Alto Desenvolvimento [0,8 IDH 1,0]

Assim, chegamos à conclusão de que o Fundef, com seu mecanismo distributivo de recursos, parece ter atingido seus objetivos, na medida que atuou fortemente na ampliação do atendimento escolar em todas as Direc; promoveu a equalização das oportunidades educacionais, tendo em vista que o grau de homogeneidade das Direc em 2000 é bastante alto em relação a 1991; incentivou o processo de municipalização do ensino fundamental; e promoveu razoável melhoria no desenvolvimento humano, visto que incrementou a taxa de alfabetização e a taxa bruta de frequência em todas as Diretorias Regionais de Educação.

REFERÊNCIAS

- ABLAS, Luiz Augusto de Queiroz. *A Teoria do Lugar Central: bases teóricas e evidências empíricas*. São Paulo: IPE-USP, 1982.
- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Federalismo e políticas sociais. In: AFONSO, Rui de B. Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros (Org.). *Descentralização e políticas sociais*. São Paulo: FUNDAP, 1996.
- BAHIA. Decreto nº 678, de 18 de novembro de 1991. Aprova o Regimento da Secretaria da Educação e Cultura. Publicado *Diário Oficial do Estado*, Salvador, 19/11/1991. Seção 1.
- BAHIA. Lei nº 6.938, de 24 de janeiro de 1996. Dispõe sobre o quadro do Magistério Público do Estado da Bahia e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado*, Salvador, 25/01/1996. Seção 1.
- BAHIA. Decreto nº 6.212, de 14 de fevereiro de 1997. Define critérios para a organização administrativa das Diretorias Regionais de Educação e Unidades Escolares da Rede Estadual de Ensino Público e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado*, Salvador, 15 e 16/02/1997. Seção 1.
- BARBOSA, Cesar. Produto Interno Bruto Setorial e hierarquização dos municípios baianos. *Revista Sitientibus*, Feira de Santana: Uefs, n. 27, jul./dez. 2002.
- BARBOSA, Elisiana R. Oliveira. *Diretoria Regional de Educação: avaliação do seu papel no desenvolvimento regional do Estado da Bahia*. Salvador, 2003. (Projeto de Pesquisa).
- BRASIL. Constituição (1988). Texto constitucional promulgado em 05 de outubro de 1988, com alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais. Brasília: Senado Federal, 2003. (Emenda Constitucional 14/1996 – Fundef).
- CÂMARA, Gilberto; MONTEIRO, Antônio M. V.; MEDEIROS, José Simeão de. *Representações computacionais do espaço: um diálogo entre a geografia e a ciência da geoinformação*. [s.l.]: DPI/INPE, 2001.
- CASTRO, Iná Elias de. *O mito da necessidade: discurso e prática do regionalismo nordestino*. São Paulo: Bertrand Brasil, 1992.
- FUNDAÇÃO DE PLANEJAMENTO (BA). *Projeto de regionalização administrativa para o Estado da Bahia*. 2. ed. Salvador: SEPLANTEC/CPE/UFBA – Instituto de Geociências, 1974.
- LANGONI, Carlos Geraldo. *Distribuição da renda e desenvolvimento econômico do Brasil*. Rio de Janeiro: Expressão e Cultura, 1973.
- MENEZES, Ana. *O novo arranjo institucional do estado brasileiro: a descentralização do ensino fundamental*. Feira de Santana: Uefs, 2002. Mimeografada.
- PNUD. *Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil*. Brasília: Nações Unidas, 2003. [disponível em: <http://www.pnud.or.br>].
- RODRIGUES, Arlete Moysés. *Moradia nas cidades brasileiras*. São Paulo: Contexto, 1997.
- SILVA, Sylvio C. B. de M.; XAVIER, Ederval de A. . Análise das proposições precedentes da regionalização na Bahia. In: SECRETARIA DO PLANEJAMENTO CIÊNCIA E TECNOLOGIA/UFBA. *Projeto de regionalização administrativa para o estado da Bahia*. Salvador: SeplanteC-CPE, 1974.
- SOBRAL, Fernanda A. da Fonseca. Educação para a competitividade ou para a cidadania social. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 24. *Anais...* Petrópolis: Anpocs, 2000.
- SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. *Descentralização de políticas sociais de educação e saúde em municípios baianos: uma análise do processo na década de 90*. Salvador: SEI, 2001.
- TRIOLA, Mário F. *Introdução à estatística*. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos, 1999.
- VASCONCELOS, Pedro de Almeida. Dois séculos de pensamento sobre a cidade. Ilhéus: Editus, 1999.
- VELLOSO, Jacques. Pesquisa no país sobre o financiamento da educação: onde estamos? In: WITTMANN, Lauro Carlos; GRACINDO, Regina Vinhaes (Org.). *O estado da arte em política e gestão da educação no Brasil: 1991 a 1997*. Brasília: Anpae, 2001.

Abordagem metodológica para o planejamento do desenvolvimento econômico e social: um estudo de caso

José Afonso Ferreira Maia*
Sandra Almeida da Silva**

Resumo

Este trabalho apresenta o conceito da abordagem metodológica para a elaboração de um plano de desenvolvimento regional nas dimensões econômica e social. Contrasta a abordagem econômica com a social na avaliação das políticas públicas. Utiliza-se do enfoque de Lancaster para definir uma função de bem-estar social, hedônica, a partir da inferência estatística de uma amostra de pesos relativos de critérios e subcritérios definidos pelo público alvo do plano. Mas diferentemente de uma especificação econométrica os autores propõem, através da álgebra matricial, inferir o vetor *característica* como pesos relativos dos atributos da função de bem-estar social com base na metodologia formulada por Saaty. Demonstra a sua aplicabilidade em um estudo de caso relativo ao PDDU de Tucano-Ba.

Palavras-chave: planejamento, avaliação de políticas, bem-estar social, hierarquização, princípio de transitividade.

Abstract

This article presents the concept of planning and propose a methodology to formulate a regional development plan under the economic and social approach. It's contrast the economic approach with the social evaluation of public policies. Takes the Lancaster's approach to defines a social hedonic function through the statistical inference from a sample of relative weights of criteria and subcriteria defined by the population target. However, differently from an econometrics specification the Authors propose. Thought the matrices algebra to infer the characteristic vector as the relative weights of the attributes of a social welfare function based on the methodology formulated by Saaty. The authors demonstrate the applicability in the case study of Tucano's Urban Development Plan in the State of Bahia.

Key words: regional plan, evaluation policy, social welfare, hierarchy, transitivity principle.

ABORDAGEM CONCEITUAL

O desenvolvimento econômico, seja em que nível geopolítico ou espacial for, pode ser definido como a expansão contínua do potencial de recursos (humanos, físicos e naturais) e depende, por um lado, do uso eficiente dos recursos e, por outro, em reduzir o quanto possível os impactos adversos

no meio ambiente, das políticas públicas ou privadas (intervenções físicas, projetos ou ações).¹

Destarte, a avaliação da viabilidade econômica, financeira e social passa a ser o instrumento de medição da eficiência: sob a ótica do setor privado, para garantir o máximo de lucro e crescimento econômico (geração de renda e emprego); sob a ótica governamental, para garantir o ótimo² de bem-estar da população; sob a ótica social, para garantir a

* Ph.D, Professor Titular do DCIS da Universidade Estadual de Feira de Santana, Feira de Santana-Ba. jafonsomaia@br.inter.net

** Economista, analista da Agência de Fomento do Estado da Bahia – DESENBHIA.

¹ De agora em diante usar-se-á o conceito de projetos.

² No enfoque Paretiano do ótimo econômico.

distribuição equânime dos frutos do crescimento e/ou do desenvolvimento econômico. A garantia da sustentabilidade intertemporal do crescimento e do desenvolvimento econômico e social requer um processo iterativo e iterativo de avaliação *ex ante* e *ex post* das políticas: entre o setor privado e os governos nos seus diversos níveis (federal, estadual e municipal) e entre estes as populações público-alvo.

Nas sociedades modernas, esse processo iterativo e iterativo do planejamento se manifesta de três formas básicas: sob a ótica privada, através do método das preferências reveladas dos preços e quantidades definidos pelo mercado; sob a ótica governamental, através dos métodos da avaliação contingente e/ou de preço hedônico dos preços e quantidades, definidos por mercados indiretos (*surrogate market*);³ quanto à ótica social, os métodos de avaliação, até então, não têm apresentado consistência para interagir a valoração das políticas públicas pelo público alvo e garantir o princípio de transitividade na escolha dos programas, projetos e ações.

Neste artigo, se apresenta uma proposta de metodologia, para estabelecer o elo entre a valoração dos diversos segmentos do público-alvo, com os critérios de avaliação de viabilidade para os bens públicos e quase públicos. Assim, ampliar o conceito de viabilidade econômica, com os fundamentos da teoria econômica do bem-estar, para o conceito de viabilidade social, com a garantia do princípio de transitividade na escolha de alternativas de políticas públicas.

O conceito de avaliação

As políticas públicas, ou projetos, podem ser avaliados sob três enfoques: um *ex ante* e dois *ex post*.

³ No método da avaliação contingente, estima-se a disposição a pagar (DAP) por um produto a ser comercializado; no método de preço hedônico, usa-se o preço de mercado de produtos que foram valorizados pela existência de um produto semelhante ao em análise, como, por exemplo, o preço de imóveis afetados pela iluminação ou pelo asfaltamento de uma rua etc.

No enfoque *ex ante* utiliza-se os conceitos da eficiência, nas dimensões tecnológica, alocativa e de escala, quando da elaboração do projeto, e contempla as respectivas análises de viabilidade, sob a ótica do setor privado (maximização de lucro) e sob a ótica governamental financeira (análise de impactos distributivos), econômica (maximização do bem-estar mensurado em valor monetário pelo excedente do consumidor) e social (sob o princípio da equidade distributiva ou de mérito).

Na avaliação financeira, considera-se, apenas, a relação atualizada dos fluxos monetários de caixa, durante a vida útil do projeto. Não considera o financiamento do projeto, e todas as receitas e custos são computados a preços constantes de mercado.

Na avaliação econômica, os fluxos de receitas e custos são atualizados e quantificados a preços de

eficiência ou econômicos, ou seja, os preços de mercado, corrigidos por fatores de conversão, devido a distorções pelas imperfeições do mercado de insumos e fatores, bem como pelos impostos e/ou subsídios e externalidades ambientais técnicas geradas pelo projeto, nos meios físico, biótico e antrópico.

Na avaliação social, os fluxos de benefício e custo, ademais das correções feitas para a avaliação econômica, devem ser corrigidos por fatores de conversão devido a julgamentos de mérito, ou seja, juízo de valor sobre a distribuição desses benefícios e custos, ou sobre o mérito do bem ou serviço (bens de mérito) a ser produzido. A quantificação desses fatores de conversão constitui a restrição limitante para o elo entre a análise descritiva e normativa do "social". Até então, não existe uma metodologia, pelo menos consagrada nos meios acadêmicos, para estimar o valor social dos fatores de conversão dos benefícios e custos econômicos em social e, portanto, do valor social do projeto, coerente com a teoria do bem-estar econômico, e que garanta as condições de transitividade da escolha, quando se apresentam projetos alternativos para serem avaliados e hierarquizados.

O segundo enfoque, *ex post*, avalia a eficácia da execução do projeto, que depende da imple-

mentação dos recursos, condicionada aos arranjos institucionais e legais, à organização, coordenação e programação das ações, na sua execução. Essa avaliação mede a competência do órgão ou instituição em executar o projeto, em conformidade com as metas pré-estabelecidas, em termos do nível ou escala do produto ou serviço, da qualidade, dos custos e do tempo de execução previsto.

O terceiro, também *ex post*, avalia a efetividade, ou seja, o impacto do projeto em seu público alvo, em conformidade com os objetivos pré-estabelecidos.

As avaliações *ex post* são feitas através de indicadores específicos para cada tipo de projeto: enquanto a eficácia está associada com o período de implementação, implantação do programa ou projeto a efetividade está associada com o alcance das metas e objetivos pré-estabelecidos. Todavia, quan-

do na avaliação *ex ante* são feitas as análises de sensibilidade e de risco do projeto, a probabilidade do projeto não alcançar as metas e objetivos pré-estabelecidos se reduz consideravelmente.

A teoria econômica oferece instrumentos para analisar e avaliar a alocação eficiente dos recursos utilizados para implementar e executar as decisões políticas, através da estimação dos indicadores do valor presente líquido (VPL) e/ou da taxa interna de retorno (TIR), ou seja, da relação intertemporal atualizada do conjunto dos fluxos dos benefícios e custos econômicos e ambientais mensurados monetariamente.

O VPL é definido pelo somatório dos fluxos de receitas menos as despesas, durante a vida útil do projeto, descontados, em geral, a uma taxa de 10% a 12% ao ano, para projetos públicos ou financiados por instituições públicas. A expressão operacional do VPL é dada por

$$VPL = \sum [(R_i - C_j)] / (1 + r)^t$$

Onde:

R_i são as receitas de cada período (*i* = 1....*i*); **C_j** são os custos (*j* = 1...*j*); **r** é a taxa de desconto e **t** é o tempo de vida útil do projeto.

O VPL maior ou igual à unidade, indica que o projeto é viável, se os recursos disponíveis não forem livres para aplicação em outra alternativa; mas se os recursos forem livres, embora o projeto seja viável, poderá haver uma outra alocação ou projeto que ofereça um VPL maior. Nesse caso, deve-se proceder com a análise de viabilidade para outras alternativas, hierarquizá-las e, daí, alocar os recursos até esgotá-los na ordem hierárquica dos VPLs.

A TIR é a taxa de desconto que iguala o VPL a zero. Todavia existe uma diferença fundamental entre a TIR e o VPL: enquanto o VPL não se modifica, quanto à ordem hierárquica dos projetos, quando estes apresentam estruturas intertemporais diferentes dos fluxos de receita e despesa, a TIR se modifica e, portanto, não garante as condições de transitividade da escolha de alternativas tecnológicas ou de

projetos. Assim, tais indicadores permitem selecionar ou hierarquizar os projetos, supondo-se tê-los passado pelo crivo da eficiência tecnológica, alocação e de escala. Em síntese, o VPL e a TIR indicam se o valor monetário a ser gerado pelo projeto é maior ou igual ao custo de oportunidade dos recursos a serem utilizados alternativamente em outros projetos, ou indica a desistência do projeto em análise quer sob a ótica privada ou governamental.

Complementarmente à viabilidade econômica, especialmente para projetos governamentais, a análise de viabilidade financeira, também mensurada monetariamente pelo VPL e TIR, é utilizada para quantificar indicadores de impactos distributivos sociais dos benefícios e custos, bem como fiscais e/ou financeiros de projetos nos diversos níveis de governo.

O desenvolvimento social incorpora, além dos benefícios e custos econômicos de um projeto, os seus aspectos distributivos entre indivíduos, gêneros, regiões e gerações, embora padeça de uma teoria de avaliação social capaz de oferecer instrumentos de análise objetiva para avaliar a viabilidade sob a ótica social, através do VPL e/ou TIR, ou de qualquer um outro indicador que garanta a condição de transitividade entre alternativas de esco-

lha. Todavia, na busca de incorporar nos estudos de viabilidade econômica a dimensão social, várias abordagens práticas vêm sendo utilizadas, com base no princípio de equidade distributiva dos custos e benefícios dos projetos. Portanto, enquanto os indicadores de viabilidade econômica podem ser definidos a partir da estimação objetiva dos custos e benefícios, a avaliação da viabilidade social carece de indicadores objetivos de alocação ótima de recursos e portanto, a escolha e/ou hierarquização dos projetos sob a ótica social não passa pelo crivo do princípio de transitividade.

CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO SOCIAL

Critérios corriqueiros de avaliação de viabilidade social

Nos estudos de Abrian Bergson e Paul Samuelson,⁴ o bem-estar social ótimo estaria condicionado ao ótimo Pareto, na produção e no consumo, e ao mais alto nível de utilidade social, dado pela estrutura de preferência social. Essa estrutura de preferência social, ou utilidade social, seria a somatória ou agregação das funções de utilidade ou preferências individuais, desde que independentes, ou seja, a inexistência de externalidades no consumo. Esse enfoque de agregação foi devastado pelo Teorema da Impossibilidade de Kenneth Arrow,⁵ segundo o qual não é possível agregar as utilidades individuais para definir uma escolha social ótima, a não ser que esta escolha seja feita por um ditador e, portanto, “todas as ordenações ou avaliações sociais seriam ordenações de um mesmo indivíduo”.

O problema, então, reside em se encontrar uma forma de agregar preferências individuais, valores subjetivos de bem-estar dos produtos e/ou serviços dos projetos, para se obter uma estrutura de preferência social, de modo a garantir o princípio da transitividade na escolha.

Na busca de incorporar nos estudos de viabilidade econômica a dimensão social, várias abordagens práticas vêm sendo utilizadas, com base no princípio de equidade distributiva dos custos e benefícios dos projetos

Vejamos algumas formas de agregação de preferências individuais:

- O voto da maioria. Uma forma de agregar as preferências individuais é utilizar algum tipo de votação. Poderíamos concordar que A é “socialmente preferível” a B, se a maioria dos indivíduos prefere A a B. Entretanto, há um problema com este método: pode não gerar uma ordenação transitiva de preferência social. Considere,

por exemplo, o caso de três agentes coletivos votando em três projetos:

O agente X ordena A, B, C; o agente Y ordena B, C, A; e, finalmente, o agente Z ordena C, A, B. Observe que a maioria prefere A a B, a maioria prefere B a C e, ao mesmo tempo, a maioria prefere C a A. Este método é inconsistente com o princípio de transitividade; por isso, agregar as preferências individuais pelo voto da maioria

não garante o máximo ou a otimização da relação social de benefícios/custos.

Para verificar isso, suponha que os três agentes decidam votar antes em A contra B e, então, votem no ganhador desta disputa contra C. Como a maioria prefere A a B, a segunda disputa será entre A e C, o que significa que C poderá ser o resultado. Mas e se decidirem votar em C contra A e, então, colocar o vencedor desta disputa contra B? Nesse caso, C ganha a primeira votação, mas B ganha de C na segunda votação. O resultado depende crucialmente da ordem em que as alternativas são apresentadas para os agentes, membros eleitores. Imaginem a inconsistência que teríamos com mais de três projetos e mais de três agentes.

- O voto da maioria indexado. Um outro tipo de mecanismo de votação que se pode considerar é a votação com ordenação. Nesse tipo, cada pessoa ordena os projetos de acordo com as suas preferências e designa a cada um deles um número que indica a colocação na sua ordenação: por exemplo, 1 para a melhor alternativa, 2 para a segunda melhor e assim por diante. Então, somamos os escores de cada alternativa (programa, ação e/ou projeto), entre os agen-

⁴ Paul Samuelson (Prêmio Nobel de Economia).

⁵ ARROW, Kenneth. *Social choices and individual values*. Nova York, 1963. Prêmio Nobel de Economia.

tes, para determinar um escore agregado. Assim, poderíamos concluir que o resultado socialmente preferido é aquele que possuir um escore mais baixo.

Vejam os uma ordenação de preferência possível para três projetos A, B e C, ordenados por dois agentes, representantes de um público-alvo (região, comunidade, classe social etc.). Suponhamos primeiro que apenas as alternativas A e B estivessem disponíveis: para a alternativa A seria dada o valor 1 pelo agente X e 2 pelo agente Y; para a alternativa B seria dado justamente a colocação contrária, ou seja, o valor 2 para A e 1 para B. Nesse caso, o resultado da votação seria um empate para cada alternativa, possuindo, cada, uma colocação agregada de valor 3.

Suponhamos, em seguida, a introdução da alternativa C na votação: o agente X atribuiria um escore 1 para o projeto A, para B atribuiria um escore 2 e, para C um escore 3. O agente Y daria para B um escore 1, para C daria 2 e para A daria 3. Então, a alternativa A teria uma soma de 4 e B uma soma de 3. Portanto, a alternativa B seria preferível a A. Assim, esse mecanismo de votação, ou critério de escolha, não garante a transitividade. Imaginem, também, a inconsistência que teríamos com mais de três projetos e mais de três agentes.

O problema com a votação de maioria e com a votação com ordenação é que os seus resultados podem ser manipulados por agentes “astutos”, que mudariam a ordem na qual os projetos são votados, de forma a gerar o resultado desejado por eles. Isso pode ocorrer, caso sejam introduzidas novas alternativas que modificam as ordens finais das alternativas relevantes.

A questão que naturalmente se levanta é se há mecanismos de decisão social – formas de agregar preferências – que sejam imunes a este tipo de manipulação; se há formas de somar todas as preferências e cuja soma possua as propriedades desejadas, em conformidade com o postulado de preferência e com os axiomas de consistência e de indiferença.

- A agregação por tipologia de projetos: nos planos e programas de governo para o desenvolvimento econômico e social, os projetos são classificados, geralmente, em estruturantes e não

estruturantes. Esses critérios, combinados com outros, como o *timing* de execução (curto, médio e longo prazo), a alavancagem, a sinergia e a disponibilidade vinculada de recursos, entre outros, têm sido utilizados como regra prática para tomadas de decisão e hierarquização das políticas públicas. Trata-se de critérios apriorísticos, com base na presunção da sua existência, dificilmente quantificáveis e não integrados em uma metodologia em que as preferências do público-alvo sejam formalmente consideradas: são critérios aplicados a partir de uma visão idealista das necessidades humanas.

- O método matricial de impactos (Delphi): este método, formulado em Delphi, nos anos 60, permite fazer previsões a partir da avaliação subjetiva de especialistas, com um alto nível de conhecimento dos impactos dos projetos nos critérios ou atributos de avaliação pré-estabelecidos. O método Delphi consiste na construção de uma matriz (m, n) onde, na vertical, têm-se os critérios para serem avaliados em nota dentro de um intervalo pré-definido e, na horizontal, os diversos projetos. Cada especialista tem a possibilidade de expor suas opiniões de uma maneira independente. O processo é repetido várias vezes, sendo sempre informado aos especialistas, opinantes, o resultado da rodada anterior, para que se reduza, assim, a dispersão das notas, até ser alcançado um consenso de valores para cada critério. O somatório desses valores gera uma nota agregada para cada projeto, e é utilizada para hierarquizá-lo. O problema desse método é que soma notas dadas a critérios, com distintas unidades dimensionais (qualitativas e quantitativas), o que não deixa de ser uma violência às regras básicas da adição. Em consequência, rebate no problema de medição de todos os impactos em um indicador cardinal ou puro e, conseqüentemente, garante a condição de transitividade na hierarquização da escolha, conforme discutida acima. Finalmente, o somatório das notas de todos os critérios utilizados não se integra, de forma lógica e coerente, nos indicadores de eficiência, fundamentados na teoria econômica do bem-estar, ou seja, nos VPL's e TIR's.

A abordagem das Nações Unidas

A metodologia utilizada pelas Nações Unidas,⁶ dentre outras, propostas por renomados experts, como Little e Mirrlees, Dasgupta e Stiglitz, Mishan, baseia-se na definição de parâmetros sociais atribuídos pelos tomadores de decisão das políticas públicas e utilizados pelos órgãos executores dessas políticas. Esses parâmetros são utilizados como fatores de conversão, para corrigir os valores dos critérios utilizados de avaliação, geralmente o Valor Presente Líquido (VPL) e/ou da Taxa Interna de Retorno (TIR). Esses parâmetros, ou fatores de correção, tais como o impacto distributivo de renda e emprego entre regiões e/ou classes sociais, entre gêneros, o impacto distributivo fiscal e financeiro nos estados, o valor atribuído aos bens de mérito ou definidos como estratégicos, o impacto na balança de pagamento, dentre outros socialmente desejáveis estão sujeitos a juízo de valor. Esses fatores de correção, sendo aplicados a todos os projetos governamentais e/ou privados – quando financiados pelo poder público ou em projetos de planos de desenvolvimento econômico e social regional e/ou urbano, assim como em programas de revitalização de áreas urbanas, conduziriam a uma escolha ótima sob aquele “enfoque social” das intervenções e, em consequência, espelhariam uma estratégia de desenvolvimento social.

O problema ou questão fundamental desta abordagem é que esses parâmetros são determinados de forma “ad hoc”, refletindo apenas a percepção subjetiva dos tomadores de decisão quanto ao ‘ótimo social’, portanto, sujeitos a juízo de valor entre tomadores de decisão e, geralmente, substituídos entre governantes. Não reflete um consenso democrático extraído do público-alvo, objeto das intervenções. Ademais, pelos mecanismos de votação da democracia ocidental, que consagraria a maioria dos votos de preferência vencedora, bem como um outro tipo de votação medido em escala ordinal, qualquer solução não passaria pelo teste de transitividade da escolha ou hierarquização de alternativas, quando são considerados mais de dois votan-

tes. Essa prática de hierarquizar escolhas com base em índices tem sido geralmente empregada nas decisões de políticas públicas e, recentemente, nas análises para avaliar impactos ambientais sob várias alternativas tecnológicas de intervenção. Lamentavelmente, tratam-se de práticas equivocadas e que trazem soluções ineficientes do ponto de vista social.

O método da programação linear ou não-linear⁷

Este método é bastante utilizado na indústria e na agricultura para determinar as funções objetivas de *mínimo custo* ou a do seu dual, *máximo de lucro*, dadas as restrições de consumo mínimo (dieta) ou de recursos (coeficientes técnicos de consumo, horas disponíveis, orçamento, etc.), respectivamente. A programação linear foi bastante utilizada durante a Segunda Guerra Mundial para minimizar o custo de vôos dos bombardeiros e maximizar o poder de destruição das bombas e durante a guerra fria nos Planos Quinquenais da União Soviética pelo economista Wassily Kantorovich.⁸

No caso do uso da programação linear para avaliar a viabilidade social de um programa, a função objetiva poderia ser definida para minimizar o custo de produção compatível com um determinado padrão mínimo de consumo dos bens a serem produzidos. Alternativamente, poderia maximizar o bem-estar da população público-alvo, sujeita a restrição de recursos disponíveis.⁹ Para o problema de minimização de custo, a função objetiva pode ser determinada tecnicamente, mas as restrições de consumo podem não ser socialmente aceitáveis. No caso da maximização do bem-estar, por outro lado, a função objetiva deveria ser conhecida e as restrições seriam os recursos disponíveis, as tecnologias e coeficientes de produção dos processos para cada bem ou serviço. Quanto às restrições, a especificação de cada uma é tecnicamente definida, mas quanto à função de bem-estar a ser maximizada, rebate na questão metodológica no que

⁶ UNITED NATIONS. Guide to practical project appraisal. Social – cost analysis in developing countries, 1978.

⁷ A diferença entre o conceito de programação linear e não-linear reside nas estruturas das funções objetivas e/ou nas restrições técnicas.

⁸ Wassily Kantorovich recebeu o Prêmio Nobel em Economia em 1976.

⁹ Se a disponibilidade dos recursos for definida para vários períodos, a modelagem seria dinâmica para a solução de otimização.

diz respeito aos seus atributos, bem como na importância relativa de cada um, ou seja, nos seus coeficientes de impacto destes atributos no bem-estar do público-alvo. Todavia, esta função de bem-estar poderia ser obtida ou pela metodologia utilizada por Thomas Domenich e Daniel McFadden, que estudou a alocação de recursos de alternativas de meios de transporte, ou pela modelagem de uma função de preferência social hedônica,¹⁰ a ser explicada a seguir.

O método da programação linear poderia também ser aplicado para definir a escolha ótima de projetos alternativos, tecnologias e processos alternativos para um determinado projeto, estrutura ótima de tarifas e subsídios e uma gama de soluções de otimização de alocação de recursos ou viabilidade econômica e social, dentre outras questões de políticas públicas. Por exemplo:

- Qual seria a combinação de tecnologias e processos de produção que garantiria o máximo de bem-estar econômico ou social de um público-alvo, dadas as demandas das diversas classes de renda e a garantia do equilíbrio financeiro da concessionária do serviço público ou quase público e/ou o equilíbrio fiscal do governo?

Qual seria a estrutura ótima de tarifas e subsídios cruzados para garantir, simultaneamente, a sustentabilidade financeira de um projeto e um determinado nível de bem-estar econômico e/ou social. Suponhamos o abastecimento de água com distribuição para diferentes classes de renda. O princípio da eficiência econômica, ou otimização do consumo e minimização dos custos, requer que a viabilidade econômica ou social deve, ao mesmo tempo, garantir a sustentabilidade financeira da concessionária. Como a água é um bem escasso e, portanto, econômico, dado que a prestação dos serviços de abastecimento de água tem custos financeiros (de investimento, operação e manutenção) e custo econômico (custo de oportunidade), a solução dessas questões pode ser obtida através da otimização de uma função objetiva de maximização do consumo do público, sujeita à restrição do equilíbrio financeiro

ro da concessionária, para responder a primeira questão e, para a segunda, o equilíbrio fiscal do governo. A solução pode ser dada como especificada a seguir:

$$\text{Maximizar } U = f(p_i, q_i)$$

Sujeita a matriz de restrições,

$$\sum x_j \delta_j \leq G$$

$$x_j \geq 0$$

Onde:

- U = argumento da função objetiva (bem-estar econômico ou bem-estar social) ou seja, o consumo do público p_i, q_i = preço e quantidade do produto i para as diversas classes sociais;
- p_i = preços econômicos (viabilidade econômica) ou preços incluindo tarifas e/ou subsídios (viabilidade social) para cada classe de renda ou nível de consumo; ou os coeficientes de bem-estar valorados, econometricamente, na função social de preferência;
- q_i = quantidades consumidas por cada segmento ou classes de renda;
- G_n = as restrições (tecnológicas, orçamentárias, fiscais, ambientais etc.);
- j = insumos requeridos (trabalho, capital fixo e variável etc.)
- δ = coeficientes técnicos (de demandas, de produção, de insumo por unidade de produto, etc.);
- x_j = variáveis restritivas de consumo ou tecnológicas.

Nesse tipo de modelo, podem ser adotadas restrições de identidades tais como:

- a soma do consumo de água, definida pelos coeficientes técnicos de produção dos serviços de abastecimento, não pode ser maior do que a disponibilidade de água projetada para o sistema ou do fluxo de vazão;
- o equilíbrio financeiro, dado pela igualdade entre o valor presente da receita total gerada pelo sistema e o valor presente dos custos fixos e operacionais do SAA.

¹⁰ Este conceito, de função de preferência social hedônica, está sendo definido neste texto.

A adoção do modelo de programação linear ou não-linear dinâmica (intertemporal) requer um conjunto de informações, a ser obtido dos projetos de engenharia (coeficientes tecnológicos de produção, de escala etc.) das demandas econômicas das distintas classes de renda ou consumo, bem como dos distintos segmentos da população e atividades produtivas para os diferentes usos.¹¹

A solução do problema de otimização, pelo método da programação linear, indicaria, por um lado, as quantidades de abastecimento de água que otimizam o bem-estar econômico ou social para os diversos usos e classes de renda e, por outro lado, as alternativas tecnológicas e processo de produção, bem como as tarifas e/ou subsídios compatíveis com o equilíbrio financeiro da concessionária e/ou fiscal do governo. A diferença metodológica entre a otimização do bem-estar econômico e social reside no fato de que, para a primeira, devem ser conhecidas as demandas¹² e, para a segunda, a função de utilidade social ou a estrutura de preferência social.

O problema do método de programação linear ou não-linear é que requer uma gama de informações técnicas dos processos de produção e alternativas tecnológicas e/ou para o conjunto dos projetos ou de intervenções físicas, geralmente difíceis de serem obtidas com razoável realismo e em tempo hábil.

A avaliação social com base na estrutura de preferência social hedônica¹³

Esta metodologia permite a especificação de uma função de bem-estar social, cujos parâmetros são os atributos ou critérios de avaliação do bem-estar do público-alvo em um determinado momen-

to. Este método é uma tentativa de transformar a função de bem-estar social formulada por Samuelson e Bérgeon, utilizando-se da abordagem da teoria do consumidor de Lancaster na qual a escolha feita pelo consumidor é determinada pelos principais atributos do bem. Em outras palavras, a utilidade ou valor de um bem é determinado pelos seus principais atributos, que lhe geram prazer. O método hedônico de determinação de preço de bens

privados tem sido aplicado desde o estudo pioneiro de Andrew R. Court, seguido por Rosen, apresentando as equações da oferta e demanda na qual os preços ou valor foram definidos pelas características dos produtos. Além de Rosen, os trabalhos de Linneman's avaliaram

os preços das residências de acordo com as características das vizinhanças. Igualmente, Follain e Malpezzi's desenvolveram trabalhos semelhantes e estudaram a influência das condições das localidades nos preços do mercado imobiliário. Outros autores foram Haughey e Basolo, que definiram um modelo de preços hedônicos para analisar o mercado imobiliário em função das proximidades de centros históricos. Simons, Geideman e Mikelbank demonstraram a influência negativa dos oleodutos nos preços do mercado imobiliário. Bible e Hsieh avaliaram o mercado imobiliário em função de características específicas, tais como um imóvel ter ou não portões eletrônicos e outros aspectos de segurança, face ao contexto histórico e social de assaltos e roubos em uma determinada área ou localidade.

Para os bens públicos, a sua aplicação é feita utilizando-se indiretamente dos mercados que têm seus preços afetados positiva ou negativamente pelos bens públicos existentes, (*surrogate market*), a exemplo do mercado imobiliário, tais como ruas pavimentadas, saneamento básico, proximidade de hospitais, escolas, iluminação etc.

Seguindo este enfoque, Maia e Silva, com base na metodologia de escolha múltipla desenvolvida por Saaty,¹⁴ propõem uma modelagem para contor-

¹¹ O conceito e a quantificação destas demandas econômicas, utilizadas nos estudos de viabilidade econômica, diferem daqueles utilizados nos projetos de engenharia. Estes referem-se às disposições a pagar (DAP's) pelos serviços e/ou produtos, aqueles, referem-se às necessidades humanas biológicas ou socialmente estabelecidos por coeficientes técnicos de uso.

¹² No caso de bens públicos, utiliza-se o método da avaliação contingente ou de preço hedônico. Tratando-se de bens quase públicos, já comercializados, e/ou de bens privados, utiliza-se o método das preferências reveladas.

¹³ Este conceito está sendo definido por José Afonso Ferreira Maia, Diretor Presidente da AST Consultoria e Planejamento Ltda e referenciado em vários estudos realizados.

¹⁴ SAATY, T. L.; FORMAN, E. H. The analytic hierarchy process. *The Hierarchon*, Expert Choice, v. 5, 1992.

nar o Teorema da Impossibilidade formulado por Arrow K. Essa metodologia vem sendo aplicada pelos autores para hierarquizar projetos de planos diretores de desenvolvimento urbano (PDDU), eixos de barragem, projetos de planos de prioridades de bacias hidrográficas.

Parte-se do princípio de que o bem-estar econômico de um público-alvo, ou seja, o bem-estar social, pode ser estimado por um conjunto de atributos de bem-estar – em conformidade com a formulação da demanda de Lancaster ou com estudos de Thomas Domenich e McFadden. Contudo, em vez de especificar a equação econométrica para estimar os coeficientes destes atributos, utiliza-se das médias ou medianas do valor relativo, que o público-alvo atribui aos critérios ou atributos de bem-estar. Como cada projeto produz diferente nível de impacto nestes atributos de bem-estar, busca-se, então, calcular o impacto de cada projeto em cada atributo. Estes valores relativos são formatados em uma matriz diagonal, não singular para o cálculo dos seus correspondentes raiz e vetor característicos (eigenvalues e eigenvectors), os quais são utilizados como fator de conversão a serem aplicados nos benefícios e custos econômicos de cada projeto.

A modelagem da metodologia

Define-se o público-alvo como aquele formado por diversos indivíduos, grupos, classes ou gêneros com diferentes estruturas de preferência e, portanto, valorativa sobre os critérios ou atributos e subcritérios de bem-estar.

A título de exemplo, suponhamos que o bem-estar de um público-alvo seja definido pelos seguintes critérios e subcritérios: saúde, educação, lazer, segurança, meio ambiente e equidade. Como subcritérios do critério de saúde, poderíamos indicar, por exemplo, a saúde pública coletiva e preventiva. Para o critério de equidade, suponhamos ser definido pela distribuição da renda ou emprego,

entre classes sociais, gêneros, regiões etc. Considerando que cada projeto exerce impacto diferenciado nos critérios e subcritérios, a metodologia busca interagir estes impactos (de natureza técnica) com a avaliação subjetiva que a população público-alvo atribui aos critérios e subcritérios. Desta forma, estima-se uma relação benefício/custo social quantificada a partir do valor subjetivo que a população público-alvo atribui aos critérios e subcritérios e o impacto de cada projeto nos critérios e subcritérios.

Os critérios econômicos são, objetivamente, quantificáveis e não são sujeitos a juízo de valor. Os critérios sociais são sujeitos a juízo de valor, como por exemplo: a distribuição ótima dos benefícios e custos e/ou a distribuição ótima do emprego entre classes sociais; entre a população rural e urbana, dentre outros aspectos distributivos dos custos e benefícios sociais de um projeto. Os impactos ambientais e outras exter-

nalidades, positivas e negativas, embora sejam passíveis de uma avaliação objetiva, também encerram questões distributivas dos ganhos e perdas entre indivíduos, classes sociais, espaços geopolíticos e entre gerações; portanto, o valor dos ganhos e perdas dessas atribuído dessas externalidades difere entre os indivíduos ou grupos do público-alvo.

Para homogeneizar a heterogeneidade das dimensões de medidas quantitativas e qualitativas sujeitas a juízo de valor, utiliza-se o modelo matricial da álgebra linear, definido por um conjunto de elementos e não por números, para expressar os valores relativos que o público-alvo atribui aos critérios e subcritérios e os valores relativos dos impactos tecnicamente definidos. Constroem-se, assim, duas matrizes: uma dos valores relativos dos critérios e subcritérios expressos pelo público-alvo e, outra, dos valores relativos dos impactos do projeto nestes critérios e subcritérios, expressos pelos técnicos e consultores do projeto.

Os critérios sociais são sujeitos a juízo de valor, como por exemplo: a distribuição ótima dos benefícios e custos e/ou a distribuição ótima do emprego entre classes sociais; entre a população rural e urbana, dentre outros aspectos distributivos dos custos e benefícios sociais de um projeto

A matriz de critérios ou atributos de bem-estar social

As matrizes de critérios e subcritérios são constituídas dos valores atribuídos a partir da avaliação subjetiva da importância relativa de um destes critérios, comparado, aos pares, com os outros critérios. Esses valores são atribuídos pelos representantes da população público-alvo. Procura-se, assim, quantificar em termos relativos, ou seja, aos pares, quanto vale o critério educação com relação aos critérios saúde(S), alimentação(A), lazer(L), educação(E) e meio ambiente(MA) etc. Estes critérios devem ser, o mais possível, independentes, e devem ter correlação com a natureza dos impactos de cada projeto. Portanto, cada membro do público-alvo deve atribuir um valor, comparativo, utilizando indicadores de forma numérica, percentual, simbólica ou verbal, dentre outras. No caso de se atribuir conceitos simbólicos ou verbais, seriam estes transformados em uma escala de valores numéricos e transformados em valores relativos, para formar a primeira linha dos elementos da matriz de critérios $[C_{(1,k)}]$. A segunda linha seria calculada a partir da primeira e, assim, sucessivamente, até formar a matriz diagonal $C_{(k,k)}$. De forma semelhante, seriam construídas as matrizes de subcritérios.

A Tabela 1 mostra como exemplo numérico uma matriz com valores comparativos, em uma escala de 1 a 10, que poderiam representar os valores dos critérios e dos subcritérios ou de impactos nos subcritérios ou, destes, nos critérios etc.

Tabela 1
Matriz de critérios

Benefícios	S	A	L	E	MA
S	1 SS	6 SA	9 SL	8 SE	10 SMA
A	1/6	1 AA	8 AL	9 AE	7 AMA
L	1/9	1/8	1 LL	1/5 LE	4 LMA
E	1/8	1/9	5	1 EE	3 EMA
MA	1/10	1/7	1/4	1/3	1 MA,MA

Cada consultor dará notas em pares dos impactos de cada projeto nos subcritérios, ou seja, comparando-os, relativamente, seu impacto numa escala de valores de 1 a 9.

Por exemplo: compara-se o impacto do projeto 1 em relação ao impacto do projeto 2 no subcritério saúde pública preventiva. Se o consultor avalia que o projeto 1 tem impacto 7 vezes maior do que o

projeto 2, então ele deve indicar no elemento A_{12} , da matriz de impacto, a nota 7; de outra maneira, ou de forma inversa, se o consultor admite que o projeto 2 tem impacto 7 vezes menor do que o projeto 1, então ele indicará o elemento A_{21} da matriz de impacto a nota -7, o mesmo procedimento deve ser adotado para todos os n projetos.

A Tabela 1 e a Figura 1 representam um modelo da interação dos critérios com o indicador de viabilidade social ou da relação benefício/custo. Cada elemento desta matriz indica a importância relativa dos pares, ou seja, de cada critério com relação ao outro. Por exemplo: o elemento S,S indica a equivalência de saúde com saúde, por isso eles têm valores iguais comparativamente; o elemento AS indica que saúde tem um valor 6 vezes maior do que alimentação; já o elemento (L,E) lazer, tem um valor de 5 vezes maior do que o elemento educação. Para cada elemento múltiplo na linha ou coluna, corresponde na matriz transposta ao seu equivalente recíproco. Um outro exemplo é o elemento E,MA que, comparado, teria a educação um valor 3 vezes maior do que o meio ambiente e, portanto, o meio ambiente corresponde a 1/3 do valor da educação.

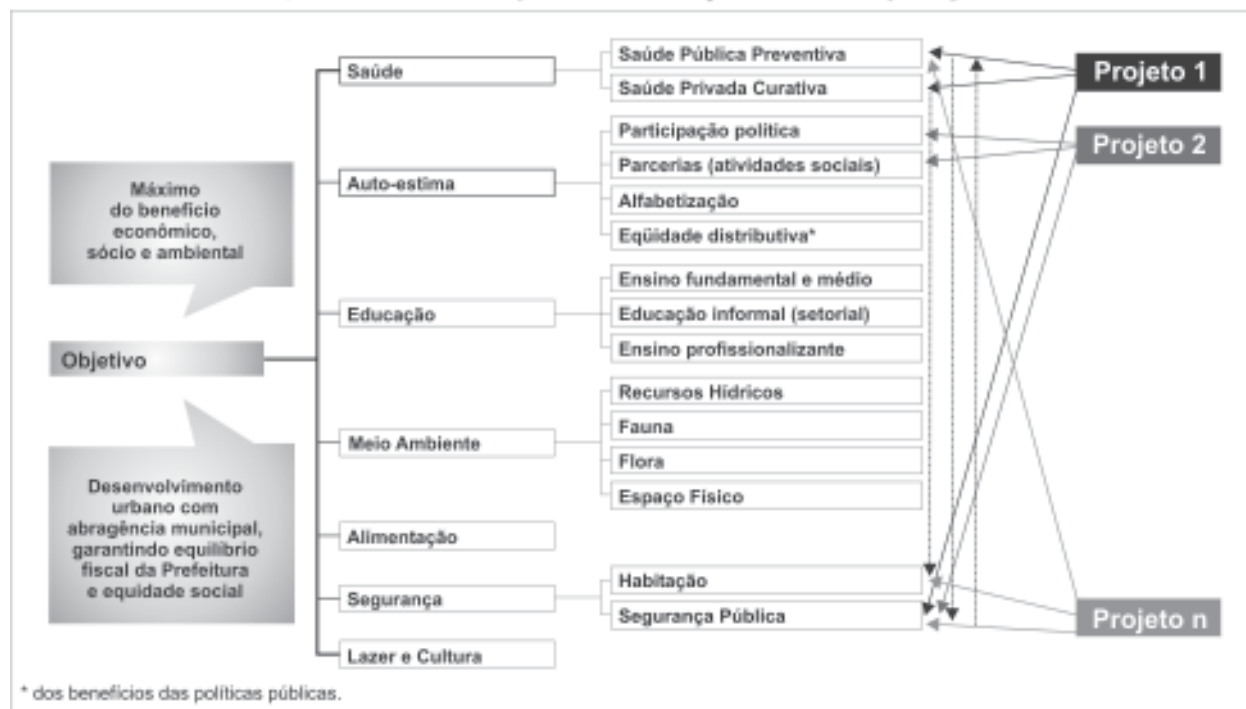
O conjunto de critérios utilizado para avaliar o bem-estar é submetido a uma amostra significativa da população público-alvo. Na Figura 1, os valores atribuídos por cada representante da população seriam obtidos com base na aplicação de um questionário, antecedido dos esclarecimentos e treinamento necessários. Quanto aos valores relativos dos impactos, estes seriam atribuídos pelos técnicos consultores dos projetos, uma vez que, para isso, as avaliações devem ter um embasamento de conhecimentos técnicos, embora os valores dos impactos relativos possam diferir entre eles.

A lógica e natureza do indicador de viabilidade

Esta metodologia de avaliação social permite comparar projetos quanto à relação benefício/custo social, de forma objetiva e expressa em uma escala cardinal. Isso pode ser feito pelo fato dessas matrizes recíprocas, não singulares e com a diagonal unitária – embora os seus elementos não representem valores cardinais – estarem associadas univocamente a um vetor e raiz característicos (“eigen-

Figura 1

Estrutura de Critérios, Subcritérios e Impactos dos Projetos à Hierarquização



vector e eigenvalue”), ou seja, um número puro, que é utilizado como fator de conversão para corrigir a relação benefício/custo avaliada em dimensão monetária. Considerando-se apenas a matriz de critérios, como exemplo, o procedimento operacional é o seguinte:

- Constrói-se a matriz de critérios da amostra do público-alvo, formada pela mediana dos valores relativos, aos pares de cada indivíduo $C_{(c,c)}$, sendo $c = 1 \dots k$ indivíduos;
- Calcula-se o vetor característico normalizado da matriz $C(c,c)$ de critérios, $VC(c,1)$;
- Constrói-se a matriz de impacto para cada projeto com relação a cada critério, $IC(n,n)$, sendo $n = 1 \dots n$ projetos;
- Calcula-se o vetor característico de cada $VIC(n,1)$;
- Constrói-se a matriz de vetores característicos $MVIC_{(n,n)}$;
- Multiplica-se $MVIC_{(n,n)} \times VIC_{(n,1)} = VPC_{(n,1)}$.

O vetor $VPC_{(n,1)}$ corresponde à posição hierárquica de cada projeto, com base na mediana da valoração relativa de cada indivíduo do público-alvo sobre os critérios. Este vetor hierarquizado indica a

importância relativa de cada projeto sob a ótica social e, portanto, pode ser utilizado como fator de conversão no VPL e/ou TIR.

O resultado desta modelagem pode ser submetido a um teste de consistência com respeito à coerência dos valores relativos atribuídos aos critérios pelo público-alvo e dos impactos atribuídos pelos consultores dos projetos. Quando estas matrizes são inconsistentes, as respectivas taxas das diferenças entre “a raiz característica dominante” e “a ordem da matriz” define o grau de inconsistência. Uma média amostral destas taxas, superior a 10%, indica inconsistência dos valores relativos atribuídos pelos indivíduos do público-alvo, para um grau de confiança de 90%, ou seja, uma medida de risco na hipótese de uma amostra estocástica e de que os valores relativos foram atribuídos de forma independente.

A HIERARQUIZAÇÃO DOS PROJETOS DO PDDU DE TUCANO

Apresentam-se, a seguir, os resultados da hierarquização dos projetos do PDDU de Tucano, com extensão municipal. Salientamos que este exemplo de hierarquização não passou pela avaliação eco-

nômica dos custos e benefícios, uma vez que os projetos ora listados ainda não foram elaborados, o que poderá modificar a ordem hierárquica. Todavia, a metodologia em si garantiria uma ordenação dos projetos em conformidade com o princípio de transitividade, o que constitui a sua robustez e consistência.

Os pesos relativos resultantes da matriz de critérios e subcritérios podem ser observados na Figura 2 mostrando que os critérios alimentação, meio ambiente, educação, saúde e segurança, obtiveram o mesmo fator, que é de 0,176. Esses critérios são três vezes mais importantes que auto estima e lazer, e possuem um fator igual a 0,059. Conclui-se, portanto, que os projetos que tenham maior impacto sobre alimentação, meio ambiente, educação, saúde e segurança; vão melhor contribuir para o desenvolvimento e bem-estar social da população de Tucano.

A matriz de impactos

A Figura 3 apresenta o resultado obtido na hierarquização dos projetos a partir do modelo adotado. A análise desta Figura mostra que quanto maior é o coeficiente (na coluna total), maior é a importância relativa do projeto. É importante ressaltar que a posição de cada projeto na ordem hierárquica reflete, por um lado, o valor subjetivo que a comunidade atribuiu aos critérios (saúde, educação, alimentação, lazer e meio ambiente) e por outro, o impacto de cada projeto sobre esses critérios. Como explicado anteriormente, o valor subjetivo atribuído aos critérios pela comunidade foi explicitado através de uma comparação aos pares destes critérios, tomando-se o critério saúde como referência.

Figura 2
Pesos Relativos dos Critérios e Subcritérios

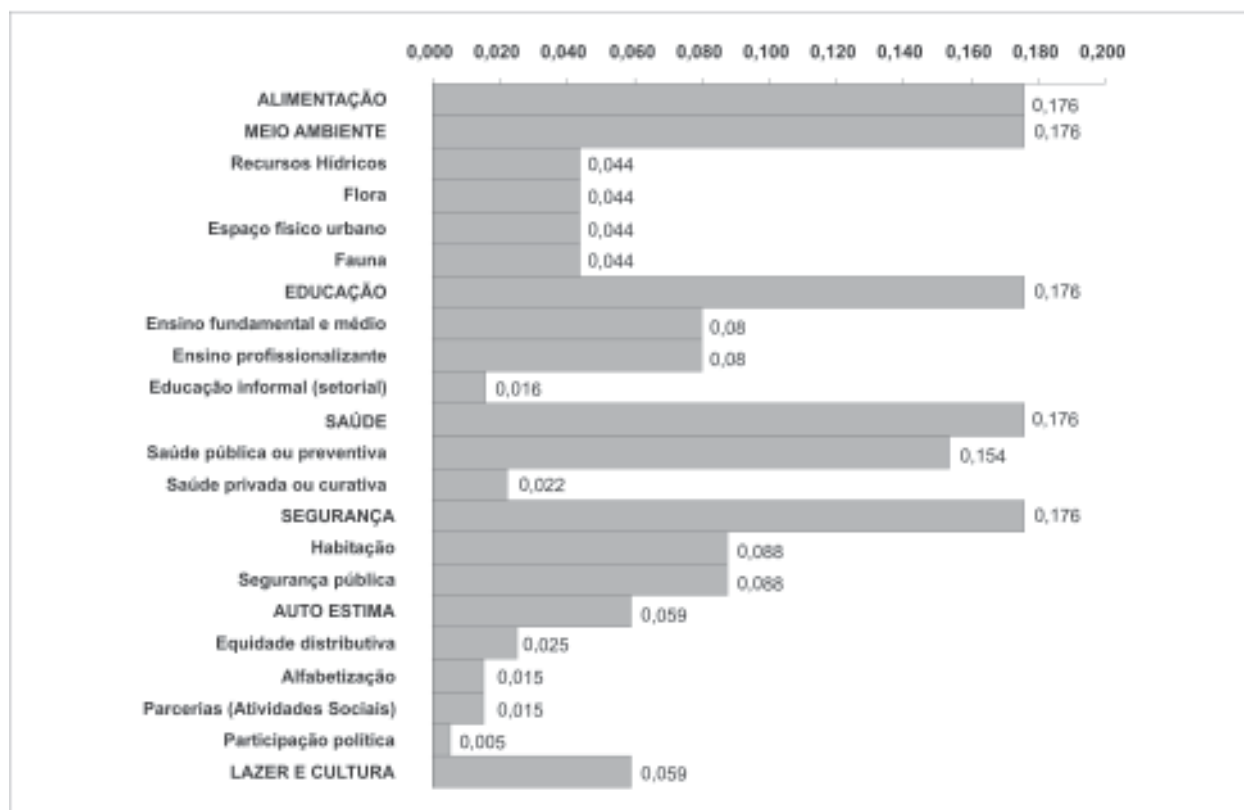


Figura 3
Hierarquização de 30 Projetos

PROJETOS – URGENTE	FATOR	POSIÇÃO	
Saneamento do rio Itapicuru no âmbito do município evitando despejos de efluentes e inúmeros usos inadequados;	0,028	1ª	
Disciplinamento do uso do solo nas margens dos rios e lagoas;	0,026	2ª	
Construção de módulos sanitários e cozinhas em unidades habitacionais (ZEIS Municipais)	0,021	3ª	
Recomposição das matas ciliares;	0,021	4ª	
ZEIS Caldas do Jorro	0,019	5ª	
Monitoramento sistemático da qualidade das águas das fontes termais.	0,018	6ª	
Realização de estudo para desenvolvimento de programas e projetos de irrigação no município	0,018	7ª	
Construção de um novo matadouro, com as necessárias condições de higiene e salubridade, também para o trabalho das "faleiras", com curso de qualificação	0,018	8ª	
Ampliação do programa casa de farinha	0,018	9ª	
Terciarização dos Serviços de Gestão do Parque das Águas com licitação Nacional e Internacional para cessão de 20 anos	0,018	10ª	
Implantação de ZEIS no bairro Matadouro Velho	0,017	11ª	
Implantação de ZEIS no bairro da Virgínia	0,017	12ª	
Monitoramento da qualidade das águas superficiais e subterrâneas do município;	0,017	13ª	
Implantação de ZEIS no bairro Rodador	0,016	14ª	
Implantação de ZEIS na travessa Josefa Cabral	0,016	15ª	
Reestruturação do balneário "Parque das Águas" – redesenho dos equipamentos de banho, piscinas, bicas e lavanderia;	0,016	16ª	
e construção do Estádio Municipal de Caldas do Jorro - no Campo do Parque das Águas			
Elaboração pela Prefeitura de um cadastro informatizado sobre o uso dos recursos hídricos de Caldas do Jorro e Jorinho;	0,016	17ª	
Projetos Executivos de Sistemas de Esgotamento Sanitário	0,016	18ª	
Expansão para os distritos de Creguem e Rua Nova da formação escolar de nível médio;	0,015	19ª	
Implementação de serviço de saúde com capacidade de atendimento médico ininterrupto, bem como de prestação de ações preventivas e educativas (Programa de consolidação do Pólo Turístico de Caldas do Jorro)	0,015	20ª	
Criação de equipamento para instalação e reorientação do menor infrator;	0,015	21ª	
Projeto executivo de ampliação da rede de abastecimento de água da sede de Tucano	0,015	22ª	
Campanhas de Educação Ambiental e implantação do tema meio ambiente como transversal nas escolas do Município	0,015	23ª	
Construção de creche – nos bairros de Cruzeiro e Entroncamento	0,014	24ª	
Criação de reservas extrativistas que garantam a preservação e o uso sustentável de espécies vegetais utilizadas como matéria prima para artesanato ou para fins fitoterápicos	0,014	25ª	
Centro Treinamento e capacitação	0,014	26ª	
Criação do Parque Municipal do Buraco do Vento	0,014	27ª	
Projeto de capacitação técnica profissionalizante voltado para a prestação de serviços como informática, eletro-eletrônica, mecânica, hidráulica, construção civil e serviços em geral	0,013	28ª	
Incentivo a criação de organização das faleiras, em associação independente da dos marchantes	0,013	29ª	
Projeto executivo de ampliação da rede de abastecimento de água no distrito de Caldas do Jorro	0,013	30ª	

O caráter da medida cardinal da posição hierárquica de cada projeto agrega um conhecimento de fundamental relevância para os tomadores de decisão: pode-se afirmar que o projeto que ocupa a primeira posição proporcionará mais bem-estar (máximo de benefício econômico, social e ambiental) do que o projeto na segunda posição, em 8% ($0,028/0,026 = 1,09$); 3,67 vezes mais do que projeto na 87ª posição; o projeto na segunda posição é igual ao projeto na 3ª posição; e assim por diante. Este aspecto torna a metodologia empregada mais robusta para comparar os projetos nos seus impactos sobre os critérios de bem-estar utilizados, portanto, mais condizentes com a alocação eficiente dos recursos necessários para execução do Plano.

REFERÊNCIAS

ARROW, K. J. Discounting and public investment criteria. In: KNEESE, A. V.; SMITH S. C. (Ed.). *Water Research*, Johns Hopkins Press, p.13-32, 1966.

BATOR, F. M. The simple analytics of welfare maximization. *American Economic Review*, v. 47, March, p.22-59.

BIBLE, D. S.; HSIEH, C. Gated communities residential property values. *The Appraisal Journal*, april, 140-145. 2001.

BROWN, J. N.; ROSEN, H. S. On the estimation of structural hedonic price models. *Econometria*, v. 50, n. 3, p. 765-768, 1982.

COHEN, E.; FRANCO R. *Avaliação de projetos sociais*. 5. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2002.

CONTADOR, Cláudio Roberto. *Projetos sociais*. São Paulo: Atlas, 1998.

COURT, A. R. Hedonic price indexes with automotive examples. *The Dynamics of Automobile Demand*, Nova York, The General Motors Corporation, p.99-117, 1939.

DASGUPTA, P.; MARGLIN, S. A.; A. K. *Guidelines for project evaluation*. United Nations: UNIDO (United Nations Industrial Development Organization). Sem. 1972.

DOMENICH, Thomas; McFADDEN, Daniel. *Urban travel demand*, North-Holland Publishing Company, 1975.

FOLLAIN, J.; E. JIMENEZ. The Demand for housing characteristics in developing countries. *Urban Studies*, v. 22, p. 421-432, 1985.

- FOLLAIN, J.; S. MALPEZZI. *Dissecting housing value and rents: estimates of hedonic indexes for thirty-nine large SMSAs*. Washington: The Urban Institute, 1981.
- GREENE, William H. *Econometric Analysis*. 3. ed. New Jersey: Prentice Hall, 1997.
- GRILICHES, Z. Hedonic price indexes of automobiles: an econometric analysis of quality change, *Price Indexes and Quality Change*, Cambridge, University Press, 1971.
- GUJARATI, D. N. *Econometria básica*. 3. ed. São Paulo: Makron Books, 2000.
- HAUGHEY, P.; BASOLO V. The effect of dual local national register historic district designations on single-family housing prices in New Orleans. *The Appraisal Journal*, July, 283-289, 2000.
- KURTILA, J. V.; OCKSTEIN, Johns Hopkins. Multiple purpose river development. *Studies in Applied Economic Analysis*, 1958.
- LANKASTER, K. A new approach of consumer's demand. *Journal of Political Economy*, p.132-157, 1974.
- LAYARD, R. *Cost-Benefit analysis*, Penguin Education, 1974.
- LINNEMAN, P. Some empirical results on the nature of hedonic price function for the housing market. *Journal of Urban Economics*, n. 8, p. 47-68, 1980.
- MAIA, J. A. F.; SILVA, S. A. Metodologia para avaliação de políticas públicas. In: REUNIÃO REGIONAL DA ANPEC, 9. Fortaleza, Jul. 2004.
- MCFADDEN, D.; MISHAN, E. J. Criteria for public investment: some simplifying suggestions. *Journal of Political Economy*, v. 75, p. 139-46, 1967.
- ROSEN, S. Hedonic prices and implicit markets: product differentiations in pure competition. *Journal of Political Economy*, v.82, p.34-55, 1974, p.34-55.
- SAMUELSON, P.A. Social indifference curves, *Quarterly Journal of Economics*, v. 70, 1956.
- SEROA DA MOTTA, Ronaldo. *Manual para Valoração Econômica de Recursos Ambientais*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, 1998.
- SIMONS, R. A. K.; WINSON-GEIDEMAN, B. A.; MIKELBANK, B. The effects of an oil pipeline rupture on single-family house prices. *The Appraisal Journal*, October, p. 410-418, 2001.
- SOUTOMAYOR, Maria Angélica. Análisis económico de proyectos de mejoramiento urbano. *En Breve*, Banco Mundial, n. 30, September, 2003.
- THOMAS, L. Saaty; ERNEST H. Forman. The analytic hierarchy process. *The Hierarchon: a dictionary of hierarchies*, Expert Choice Inc, v. 5, 1992. (AHP Serie)
- VARIAN, Hal R. *Microeconomia: princípios básicos-uma abordagem moderna*. 5. ed. Editora Campus, 2000.
- WEISBROD, B.A. The valuation of human capital. *Journal of Political Economy*, n. 69, p. 425-36, 1961.
- WILLIAMS, A. Cost-benefit analysis, bastard science? And/or insidious poison in the body politick. *Journal of Public Economics*, v. 1, n. 2, July, 1972.
- WORLD BANK. Handbook on economic analysis of investment operations. U.S.A., 1996.

Notas sobre rendimento, distribuição do rendimento e pobreza na Bahia e no Nordeste¹

André Luís Mota dos Santos*

Resumo

O presente artigo analisa a distribuição do rendimento na Bahia através de medidas de desigualdade e pobreza. Adicionalmente é estimada uma equação de rendimentos para o estado. As medidas de desigualdade e pobreza são comparadas com as dos demais estados nordestinos, região Nordeste e Brasil. São utilizados os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2002, realizada pelo IBGE. Os resultados apontam para um padrão de desigualdade nacional, mas os índices de pobreza indicam uma situação relativamente pior para o Nordeste. As regressões para a equação de rendimentos revelam diferenças significativas entre diversas categorias.

Palavras-chave: Bahia, Nordeste, desigualdade, distribuição do rendimento, pobreza.

Abstract

The present article analyzes the income distribution in Bahia using inequality and poverty indicators. Additionally, it is estimated an income equation for the State. The inequality and poverty indicators are compared with the ones of the other Northeastern States, Northeast Region and Brazil. It is used the data of the PNAD, referred to the year 2002 and accomplished by IBGE. The results indicate a pattern for national inequality, however poverty indicators show a relatively worse situation for the Northeast Region. The regressions for the income equation emphasize significant differences of income among several categories.

Key words: Bahia, Northeast Region, inequality, income distribution, poverty.

INTRODUÇÃO

Uma expressão – formação do complexo econômico nordestino – se tornou tradicional a partir de Furtado (1967) e, através dela, se buscou explicação para o secular processo de atrofamento do rendimento real *per capita* da população do Nordeste brasileiro, cujas características de pobreza e

desigualdade na distribuição de rendimento persistiriam até hoje. Nessa interpretação, importa sobremaneira a decadência da economia açucareira. Esta seria, de acordo com alguns autores, a raiz histórica comum de um padrão de desigualdade e pobreza nos estados da região.²

O Nordeste inicia o seu recente processo de industrialização no final dos anos 1950 e começo dos anos 1960, com incentivos e mecanismos de fomento regionais. Em linhas gerais, porém, a Bahia segue a estratégia traçada nas Pastas Rosas – uma industrialização voltada principalmente para

* Mestrando em Teoria Econômica e Pesquisador do Núcleo de Economia Industrial e da Tecnologia (NEIT), Instituto de Economia/Universidade Estadual de Campinas. motaals@yahoo.com.br.

¹ O autor agradece às sugestões de Sandra Cristina Santos Oliveira e de Antônio de Pádua Melo Neto, discentes, respectivamente, do Curso de Mestrado em Economia (CME/UFBA) e do Mestrado em Sociologia (IFCH/UNICAMP), isentado-os, porém, de qualquer erro remanescente.

² Como faz, por exemplo, Damasceno (2003).

a produção de bens intermediários, complementar à do Sudeste, e também voltada para mercados externos³ – enquanto os demais estados nordestinos seguem a estratégia do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN) – uma industrialização voltada principalmente para a produção de bens finais, semelhante à do Sudeste.

Ao suposto “acerto” da opção baiana é atribuída a superação da primazia de Pernambuco no Nordeste em meados dos anos 1980, transformando a Bahia na sexta maior economia do país. Por outro lado, uma outra característica importante desse processo é a extrema concentração de empreendimentos intensivos em capital na região metropolitana de Salvador, sendo comum associá-la à desigualdade da distribuição de rendimento no estado.

Este trabalho analisa a distribuição do rendimento na Bahia através de medidas de desigualdade e pobreza. Adicionalmente é estimada uma equação de rendimentos para o estado. Os resultados de desigualdade e pobreza são comparados com os dos demais estados nordestinos, região Nordeste e Brasil. São utilizados os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2002, realizada pelo IBGE.⁴ Abordam-se, nas seções seguintes, medidas de desigualdade e pobreza (ora com dados para pessoas economicamente ativas ora para pessoas ocupadas) e equação de rendimentos, nesta ordem. Considerações metodológicas complementares são feitas no início de cada seção.

³ O documento denominado Pastas Rosas foi o primeiro plano de desenvolvimento do estado, elaborado em 1959. Porém pode-se dizer que a moderna industrialização baiana começa em 1954, com a implantação da Refinaria Landulpho Alves. Quanto à produção de bens intermediários, a exceção é a indústria mecânica de bens de capital, que surge exatamente para a implantação daquela produção.

⁴ A PNAD de 2003 foi disponibilizada pouco antes do prazo final para a submissão de artigos. A análise, porém, não fica de forma alguma prejudicada, devido à estabilidade das medidas de desigualdade e pobreza e dos determinantes do rendimento para um período relativamente curto, como de um ano para outro, salvo casos muito especiais. Ver a respeito Hoffmann (1998b) e Hoffmann (2002).

DESIGUALDADE E POBREZA – PESSOAS ECONOMICAMENTE ATIVAS

Nesta seção, a amostra para o cálculo de medidas de desigualdade e pobreza corresponde a pessoas economicamente ativas, com idade superior a 10 anos e valor do rendimento mensal de todas as fontes positivo. A Tabela 1 mostra as principais características da distribuição do rendimento. Sua interpretação é feita como no exemplo que se segue. No país, cuja população tem rendimento médio de R\$ 665,7, quem ganha R\$ 800 está entre os 20% mais ricos. A relação entre o rendimento médio dos 10% mais ricos e dos 40% mais pobres é 18,5. O índice de Gini e os dois índices de Theil

são as medidas de desigualdade mais usuais. O primeiro é mais sensível a modificações centrais na distribuição; os dois últimos, a modificações na cauda superior da distribuição, embora o T de Theil tenha uma sensibilidade menor. O índice de Atkinson⁵ está associado ao nível de bem-estar social. Todas essas medidas indicam uma desigualdade da distribuição de rendimento maior para o Nordeste do que para o Brasil.⁶

O estado nordestino mais desigual é o Piauí, que também apresenta o menor rendimento médio – metade do rendimento médio nacional. Aliás, nota-se acentuada diferença entre este e o rendimento médio do Nordeste e de todos os seus estados. Para a Bahia, o valor é de R\$ 362,3.

Um significado bastante interessante é que, para uma dada distribuição de rendimento com determinado índice de Atkinson, o mesmo nível de bem-estar social pode ser alcançado distribuindo-se igualitariamente uma proporção do rendimento relacionado àquele índice. Assim, para um valor de 0,447 do índice de Atkinson, o mesmo nível de bem-estar social para as pessoas economicamente ativas do estado da Bahia poderia ser alcançado, se 55,3% do rendimento total fosse distribuído igualitariamente. Note-se que esse valor é de 60,6% para Sergipe, o estado menos desigual da região.

⁵ Calculado neste trabalho com $\alpha = 1$.

⁶ As medidas de desigualdade de Theil podem ser calculadas entre os estados, mas isso não é feito aqui. Todas as considerações traçadas sobre medidas de desigualdade são baseadas em Hoffmann (1998a).

Tabela 1

Principais características da distribuição do rendimento das pessoas economicamente ativas com rendimento no Nordeste, seus estados e Brasil

Estatística	MA	PI	CE	RN	PB	PE	AL	SE	BA	NE	BR
Pessoas (1000)	2.133	1.185	2.930	1.025	1.276	2.924	947	741	5.133	18.295	71.488
Rdmto. Médio	352,9	348,0	374,9	465,7	417,0	439,5	361,2	417,8	397,8	396,4	665,7
Percentil											
10	50	37	45	75	60	60	60	80	60	55	100
20	90	60	95	130	120	120	100	120	100	100	200
25	100	80	118	160	140	150	120	150	120	120	200
30	120	100	150	30	160	180	150	180	150	150	210
40	180	150	200	200	200	200	200	200	200	200	280
50	200	200	200	240	200	208	200	200	200	200	350
60	230	200	240	300	250	264	230	260	250	250	405
70	300	270	300	380	300	340	290	350	300	300	560
75	342	300	350	400	350	400	320	400	380	366	650
80	400	400	400	500	400	470	400	500	410	400	800
90	610	620	700	870	750	800	600	800	750	750	1.442
95	1.100	1.020	1.200	1.500	1.400	1.500	1.000	1.470	1.200	1.225	2.200
99	3.000	3.500	3.500	4.800	4.800	4.000	3.500	3.700	3.500	4.000	5.420
% da renda recebida pelos											
40% mais pobres	10,1	8,0	10,1	11,0	11,0	10,7	11,9	11,8	10,8	10,5	10,1
50% mais pobres	15,6	13,2	15,4	15,7	15,8	15,3	17,4	16,5	15,9	15,6	14,7
10% mais ricos	47,8	51,4	48,4	48,9	50,8	49,5	47,7	45,2	48,3	48,9	46,6
5% mais ricos	36,1	39,7	36,5	36,2	38,9	36,9	36,8	32,4	36,5	36,9	33,3
1% mais ricos	17,7	20,5	15,6	13,8	16,3	15,1	17,0	12,0	16,7	16,3	13,2
Relação médias 10+/40-	19,0	25,8	19,1	17,7	18,5	18,4	16,1	15,4	17,9	18,6	18,5
Índice de Gini	0,570	0,614	0,575	0,570	0,580	0,579	0,553	0,546	0,570	0,575	0,569
T de Theil	0,750	0,941	0,733	0,706	0,776	0,739	0,735	0,612	0,753	0,753	0,670
L de Theil	0,610	0,741	0,650	0,601	0,623	0,628	0,568	0,549	0,612	0,628	0,600
Índice de Atkinson	0,457	0,523	0,478	0,452	0,464	0,466	0,433	0,422	0,458	0,466	0,451

Fonte: elaboração própria a partir de dados da PNAD de 2002 (IBGE)

A Tabela 2 apresenta medidas de pobreza. O índice de Gini dos pobres é o índice de Gini usual para uma população cujo rendimento está abaixo da linha de pobreza. Na verdade, é uma medida de desigualdade associada ao índice de Sen. Numa situação de ausência de desigualdade entre pobres, o índice de Sen é igual ao produto da proporção de pobres pela razão de insuficiência de renda. Sabe-se que o primeiro capta apenas a extensão da pobreza; o se-

gundo, somente a intensidade. Daí a adoção do produto como medida de pobreza. Vale dizer que o índice de Sen, por sua vez, será sensível à intensidade e à extensão da pobreza, mas também à desigualdade da distribuição da renda entre os pobres, dada pelo índice de Gini dos pobres. Relação análoga há entre o índice de Foster, Greer e Thorbecke (FGT) e o coeficiente de variação das rendas dos pobres, tornando-o semelhantemente sensível.

Tabela 2

Medidas de pobreza das pessoas economicamente ativas com rendimento no Nordeste, seus estados e Brasil

Estatística	MA	PI	CE	RN	PB	PE	AL	SE	BA	NE	BR
Proporção de pobres	0,605	0,647	0,583	0,491	0,567	0,535	0,617	0,534	0,573	0,573	0,326
Razão de insuf. de renda	0,454	0,495	0,443	0,379	0,390	0,396	0,390	0,383	0,411	0,420	0,364
Proporção de pobres X Razão de insuf. de renda	0,275	0,320	0,258	0,186	0,221	0,212	0,241	0,204	0,236	0,241	0,119
Índice de Sen	0,371	0,430	0,358	0,263	0,309	0,297	0,337	0,284	0,326	0,333	0,168
Índice de Gini dos pobres	0,292	0,338	0,307	0,252	0,254	0,263	0,254	0,241	0,267	0,279	0,236
Índice FGT	0,172	0,216	0,168	0,109	0,130	0,127	0,141	0,117	0,142	0,148	0,068

Fonte: elaboração própria a partir de dados da PNAD de 2002 (IBGE)

Uma única linha de pobreza (R\$ 232,27, valor real do salário mínimo vigente no país em agosto de 1980, atualizado pelo INPC em Reais de setembro de 2002) é utilizada para todos os estados, região Nordeste e Brasil. Então possivelmente há um problema na comparação das medidas de pobreza, uma vez que não se consideram os diferentes custos de vida, que, em geral, crescem com o nível de renda. Isso significa considerar um viés de alta nas diferenças interestaduais.

A Tabela 2 mostra que o estado que apresenta maior desigualdade na distribuição do rendimento também é o mais pobre. O estado do Rio Grande do Norte é o menos pobre. A Bahia é o quinto estado mais pobre do Nordeste. Com a exceção do Piauí, apenas Ceará, Maranhão e Alagoas são mais pobres que a Bahia.

DESIGUALDADE E POBREZA – PESSOAS OCUPADAS

Nesta seção, a amostra corresponde a pessoas ocupadas, com idade superior a 10 anos e valor do rendimento mensal de todas as fontes positivo. Foram excluídos trabalhadores na produção para o próprio consumo, trabalhadores na construção para o próprio uso, pensionistas, empregados domésticos e seus parentes residentes no domicílio, além de pessoas sem informação sobre escolaridade, idade, cor, tempo semanal de trabalho e setor de atividade.

A Tabela 3 mostra os principais resultados da distribuição do rendimento. Numa comparação com a Tabela 1, não há diferenças substanciais.

Tabela 3
Principais características da distribuição do rendimento das pessoas ocupadas com rendimento no Nordeste, seus estados e Brasil

Estatística	MA	PI	CE	RN	PB	PE	AL	SE	BA	NE	BR
Pessoas (1000)	1.931	995	2.470	926	1.087	2.474	844	660	4.560	15.947	62.227
Rdmt. Médio	323,1	303,1	344,9	436,7	378,6	406,3	341,0	389,2	362,3	363,4	600,3
Percentil											
10	50	30	50	70	60	60	60	80	60	50	100
20	80	56	80	120	100	100	100	120	100	100	200
25	100	70	100	150	120	130	120	150	120	110	200
30	100	85	120	180	150	160	144	160	140	140	200
40	150	120	180	200	200	200	180	200	192	189	260
50	200	175	200	220	200	200	200	200	200	200	310
60	200	200	220	273	227	250	200	250	220	225	400
70	265	240	300	350	297	302	250	320	300	300	500
75	300	300	320	400	318	390	300	400	330	340	600
80	360	350	400	480	400	440	380	500	400	400	722
90	600	600	650	800	700	800	600	800	700	700	1.200
95	1.000	972	1.070	1.500	1.200	1.400	1.000	1.200	1.080	1.130	2.000
99	2.500	2.500	3.000	4.500	4.200	4.000	3.000	3.000	3.000	3.250	5.000
% da renda recebida pelos											
40% mais pobres											
50% mais pobres	9,9	7,8	10,1	11,2	11,2	11,0	11,8	12,4	10,7	10,4	10,5
10% mais ricos	15,2	10,0	15,8	15,9	16,5	15,9	17,7	17,5	16,2	15,9	15,4
5% mais ricos	47,9	49,9	46,8	48,6	49,2	48,1	47,2	43,7	47,7	47,9	45,3
1% mais ricos	35,8	37,8	34,8	36,1	37,1	35,8	36,1	31,4	36,0	35,9	32,2
Relação médias 10+/40-	17,5	19,7	14,6	14,4	15,4	14,5	17,3	12,4	16,7	16,0	13,0
Índice de Gini	0,572	0,609	0,565	0,567	0,567	0,568	0,548	0,531	0,564	0,568	0,555
T de Theil	0,754	0,895	0,686	0,705	0,720	0,701	0,734	0,584	0,738	0,728	0,640
L de Theil	0,608	0,732	0,616	0,592	0,585	0,596	0,551	0,500	0,592	0,605	0,567
Índice de Atkinson	0,455	0,519	0,460	0,447	0,443	0,449	0,424	0,394	0,447	0,454	0,433

Fonte: elaboração própria a partir de dados da PNAD de 2002 (IBGE)

Tabela 4

Medidas de pobreza das pessoas ocupadas com rendimento no Nordeste, seus estados e Brasil

Estatística	MA	PI	CE	RN	PB	PE	AL	SE	BA	NE	BR
Proporção de pobres	0,648	0,691	0,614	0,518	0,609	0,560	0,653	0,560	0,615	0,609	0,351
Razão de insuf. de renda	0,473	0,525	0,453	0,389	0,399	0,406	0,395	0,379	0,423	0,432	0,373
Proporção de pobres X Razão de insuf. de renda	0,307	0,363	0,278	0,202	0,243	0,228	0,258	0,212	0,260	0,263	0,131
Índice de Sen	0,407	0,478	0,379	0,282	0,335	0,314	0,357	0,291	0,354	0,359	0,183
Índice de Gini dos pobres	0,294	0,350	0,302	0,254	0,251	0,261	0,250	0,227	0,266	0,278	0,237
Índice FGT	0,192	0,249	0,178	0,118	0,141	0,135	0,149	0,116	0,155	0,161	0,074

Fonte: elaboração própria a partir de dados da PNAD de 2002 (IBGE)

A Tabela 4 mostra as medidas de pobreza. Observe-se que o índice FGT e a razão de insuficiência de renda são menores para o estado de Sergipe. Essa última medida, porém, não torna o índice de Sen para este estado menor do que aquele observado para o Rio Grande do Norte, ainda que o índice de Gini dos pobres seja menor para Sergipe do que para qualquer estado do Nordeste.

EQUAÇÕES DE RENDIMENTO

Para estimar o rendimento de pessoas ocupadas, residentes no estado da Bahia, com idade superior a 10 anos e valor do rendimento mensal de todas as fontes positivo utilizou-se um modelo cuja variável dependente é o logaritmo natural do rendimento mensal de todos os trabalhos e as variáveis explanatórias são idade (em décadas), idade ao quadrado, anos de estudo, logaritmo natural das horas trabalhadas por semana no trabalho principal, secundário e noutro(s) trabalho(s) e variáveis binárias para sexo, situação censitária (área rural ou urbana), cor, setor de atividade (agrícola, industrial ou serviços) e condição na família. Assim como na seção anterior, foram excluídos trabalhadores na produção para o próprio consumo, trabalhadores na construção para o próprio uso, pensionistas, empregados domésticos e seus parentes residentes no domicílio, além de pessoas sem informação sobre escolaridade, idade, cor, tempo semanal de trabalho e setor de atividade.

As variáveis idade e idade ao quadrado são utilizadas como substitutas para a experiência. Segundo a Teoria do Capital Humano, os rendimentos dos trabalhadores apresentam retornos positivos e decrescentes com a experiência. Sendo assim, o sinal esperado para o coeficiente da idade é positivo e do quadrado da idade é negativo.

Tabela 5

Principais resultados das equações de rendimento das pessoas ocupadas na Bahia*

Parâmetro		Regressão 1	Regressão 2
		F = 927,56	F = 838,10
Intercepto		1,14 (17,30)	1,40 (21,75)
Idade		0,690 (29,78)	0,636 (28,19)
Quadrado da idade		-0,0636 (-23,30)	-0,0596 (-22,59)
Anos de estudo		0,109 (64,27)	0,0912 (52,44)
Ln das horas trabalhadas		0,594 (42,73)	0,574 (42,23)
Sexo	Feminino	-0,399 (-25,04)	-0,335 (-20,75)
Cor	Indígena	-0,0642 (-0,48)	0,00534 (0,04)
Cor	Preta	-0,209 (-9,22)	-0,162 (-7,43)
Cor	Amarela	-0,0968 (-0,77)	-0,0345 (-0,29)
Cor	Parda	-0,168 (-10,51)	-0,143 (-9,34)
Condição na família	Pessoa de referência	0,168 (10,46)	0,174 (11,29)
Situação censitária	Rural	-0,104 (-5,61)	-0,0934 (-5,23)
Setor	Indústria	0,118 (5,06)	0,144 (6,44)
Setor	Serviços	0,110 (5,14)	0,146 (7,08)
Posição na ocupação	Militar, funcionário público		0,340 (11,85)
Posição na ocupação	Doméstico		-0,330 (-12,58)
Posição na ocupação	Conta própria		-0,161 (-10,82)
Posição na ocupação	Empregador		0,832 (24,43)

Fonte: elaboração própria a partir de dados da PNAD de 2002 (IBGE)

* Estatística t entre parênteses.

Cabe observar que, exceto para o logaritmo natural das horas trabalhadas, a interpretação dos parâmetros é no sentido de uma variação relativa na variável dependente em relação a uma variação absoluta na variável independente. O coeficiente das horas trabalhadas, por sua vez, mede a elasticidade.

A categoria base para cor é branca; para sexo, masculino; para condição na família, pessoa que não a de referência; para situação censitária, urbana; para setor, agricultura. Assim, por exemplo, na primeira regressão, espera-se que ser pessoa de referência da família aumente o rendimento médio do trabalho em 18,29% em relação àquela pessoa que não ocupa essa posição.

O valor do coeficiente de determinação é de 0,487 (regressão 1). Importante é notar a contribuição dos anos de estudo, variável cuja soma de quadrados corresponde a 34% da soma de quadrados da regressão 1. Cada ano de estudo tem um efeito de 11,51% sobre o rendimento.

O nível de significância exato (Pr) permite rejeitar qualquer hipótese nula, exceto a hipótese nula individual para o parâmetro da cor indígena (Pr = 0,632). Esse resultado deve-se ao número pequeno de indígenas ou pessoas que assim se declararam na amostra.

Inserindo no modelo variáveis binárias para posição na ocupação (regressão 2), essa categoria passa a ter contribuição considerável para a explicação do rendimento. A categoria base é empregado com carteira. Novamente o teste t é estatisticamente insignificante para o coeficiente da cor indígena (Pr = 0,967). Passa a ser insignificante também para a cor amarela (Pr = 0,776). As demais estimativas são significativas ao nível exato de significância, tanto para o teste F quanto para o teste t.⁷ O coeficiente de determinação aumenta para 0,529. Há uma mudança considerável na estimativa do parâmetro da variável anos de estudo, indicando um possível efeito direto da variável posição na

ocupação.⁸ Cada ano de estudo passa a ter um efeito de 9,55% sobre o rendimento.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O nível de desigualdade da Bahia é semelhante ao de todos os estados do Nordeste e ao do Brasil. É exatamente essa semelhança que torna precária a afirmativa de uma herança homogênea da crise

da economia açucareira, no que diz respeito à geração, no Nordeste, de um padrão de desigualdade da distribuição do rendimento. Ora, o padrão de desigualdade é nacional⁹. A herança nordestina parece não gerar uma diferenciação considerável. Também a diferente estratégia de industrialização não logrou à Bahia uma diferenciação nesse sentido, pelo menos para os dados mais recentes.¹⁰ Mais correto seria, então, fazer tal tipo de

causação em relação à pobreza, pois os índices de pobreza, sim, indicam uma situação consideravelmente pior para o Nordeste.

Desde o início da década de 1990, a Bahia busca uma industrialização menos concentrada na região metropolitana de Salvador, bem como complementar à sua cadeia produtiva – uma industrialização voltada para bens finais de alto valor agregado. Os dois objetivos parecem incompatíveis. Poucos investimentos com um relativamente alto valor agregado da produção têm se deslocado em direção ao interior. Porém, devido ao baixo rendimento local, a melhora nas condições de vida são perceptíveis, frente a empreendimentos que de fato ocorreram,

Desde o início da década de 1990, a Bahia busca uma industrialização menos concentrada na região metropolitana de Salvador, bem como complementar à sua cadeia produtiva – uma industrialização voltada para bens finais de alto valor agregado

⁸ Vale lembrar que alguns argumentam que posição na ocupação é uma variável endógena e, como tal, não deve ser variável explanatória.

⁹ O cálculo das medidas de desigualdade para o restante dos estados brasileiros revela variações semelhantes às dos estados do Nordeste. Pode-se argumentar que os estados do Sul e do Sudeste são “menos desiguais”, pois os valores dos índices são menores, mas a relevância do que seja menos desigual é um tanto arbitrária, devido à proximidade dos valores desses índices aos dos estados nordestinos. Na verdade, trata-se de uma questão de definição. Há quem pense que as diferenças são significativas. Mas a comparação internacional revela diferenças muito maiores, dando suporte ao que se afirma aqui.

¹⁰ Talvez seja possível relacionar as diferentes fases da industrialização com a evolução da desigualdade da distribuição do rendimento, mas a análise aqui não dá conta disso.

⁷ Em geral, existe uma equivalência entre os dois testes.

mesmo com um relativamente baixo valor agregado da produção. Por conseguinte há efeitos opostos na distribuição do rendimento que carecem de uma melhor análise.

Uma constatação das equações de rendimento é que ser negro na Bahia reduz consideravelmente o rendimento esperado, em cerca de 18,86% para a regressão 1 e 14,96% para a regressão 2, em relação à categoria base. Estimando equações semelhantes para o Brasil, cuja única diferença é o acréscimo de variáveis binárias para as regiões, os valores são, respectivamente, 13,15% e 11,04%. Os números também são bastantes elevados para a população parda. Lembre-se que o estado da Bahia tem a maior população negra do Brasil. O leitor pode realizar o exercício de combinar as categorias. Utilizando a regressão 1, por exemplo: mulher negra terá um rendimento esperado 47,61% inferior a homem branco, independentemente das outras variáveis.

REFERÊNCIAS

- DAMASCENO, A. O. Medidas de desigualdade e pobreza: Bahia, Nordeste e Brasil. *Conjuntura & Planejamento*, n. 110, p. 39-42, jul. 2003.
- FURTADO, C. *Formação econômica do Brasil*. 22. edição. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1967.
- HOFFMANN, R. *Distribuição de renda*: medidas de desigualdade e pobreza. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998a.
- HOFFMANN, R. Desigualdade e pobreza no Brasil no período 1979/97 e a influência da inflação e do salário mínimo. *Economia e Sociedade*, v. 7, n. 11, p.199 - 221, jan./jun. 1998b.
- HOFFMANN, R. A distribuição da renda no Brasil no período 1992-2001. *Economia e Sociedade*, v. 11, n.19, p. 213 - 235, jul./dez. 2002.
- IBGE. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios*. Rio de Janeiro: IBGE, 2003.

O declínio da cooperação entre os governos estaduais do Nordeste no contexto federativo de 1988

Ricardo E. Ismael de Carvalho*

Resumo

O objetivo deste artigo é discutir o sistema político não-centralizado que predominou na federação brasileira, no período de 1987 a 1998. Mais precisamente, pretende enfatizar o declínio da articulação dos governos estaduais do Nordeste. A constatação principal é que, outra forma de cooperação regional interestadual, não está desenvolvida.

Palavras-chave: federalismo, governos estaduais, cooperação regional, Brasil, Nordeste.

Abstract

The objective of this work is to evaluate a no centralized political system in Brazil, during the period of 1988-1998. Specifically, the article tries to show the articulation of state governments in Northeast Brazil constitutes a decadent experience. The main conclusion of the work is that another form of regional interstate cooperation is not development.

Key words: federalism, state governments, regional cooperation, Brazil, Northeast.

INTRODUÇÃO

É possível situar o federalismo contemporâneo no *continuum* competição-cooperação, onde as relações entre a União e os estados, e destes entre si, podem ser descritas pela presença simultânea de elementos competitivos e cooperativos. A experiência federativa brasileira, particularmente no período posterior à promulgação da Constituição de 1988, avançou na direção de mais competição e menos cooperação. A descentralização político-financeira terminou prevalecendo nos anos de 1990, estimulando a competição entre os estados brasi-

leiros e restringindo os investimentos federais nas unidades subnacionais. As relações intergovernamentais no Nordeste sofreram o impacto destas mudanças, fazendo com que os padrões cooperativos, historicamente predominantes nas negociações entre os governos nordestinos e o poder público federal, perdessem vigor.

É importante lembrar que o federalismo representa um sistema político não-centralizado, no qual o poder não pode ser legitimamente concentrado sem quebrar o espírito do pacto federativo. Os estados devem estar imunes à interferência do governo federal. Mesmo do ponto de vista funcional, quando compartilham muitas atividades com a União, não perdem o seu papel de produtores de políticas públicas e a autonomia para tomar suas decisões (ELAZAR, 1984). Na verdade, as unida-

* Professor assistente do Departamento de Sociologia e Política da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Mestre e Doutor em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro – IUPERJ. ricismael@hotmail.com.

des estaduais são valorizadas no arranjo federativo por representarem o lugar em que a cidadania e a democracia podem ser exercidas em sua plenitude e, também, porque se acredita que nos estados surgem, com mais frequência, os meios necessários para implementar os serviços públicos de forma inovadora, a baixos custos e com maior eficácia (ELAZAR, 1994).

Nesta perspectiva, o federalismo pode ser visto no *continuum* competição-cooperação. A cooperação encontra-se presente na origem e no desenvolvimento do arranjo federativo, influenciando, permanentemente, a relação entre a União e os estados e, destes, entre si (ELAZAR, 1994). Entretanto, a cooperação não pode ser pretexto para a intervenção do governo federal na esfera estadual, ou permitir a criação de qualquer hierarquia federativa entre os entes federados. A competição é resultado natural da não-centralização do modelo federalista. As diversas unidades territoriais possuem poderes para disputar os recursos necessários para o seu desenvolvimento econômico e social. O ambiente competitivo, porém, não deve inibir a formação de arenas políticas cooperativas e a elaboração de projetos compartilhados entre as unidades da federação.

A federação brasileira pode ser tomada como exemplo de um federalismo competitivo-cooperativo, especialmente quando a referência é o ambiente federativo posterior à promulgação da Constituição de 1988 (ABRUCIO; COSTA, 1998). A União, segundo o novo texto constitucional, deve repartir com os estados e municípios parte de sua arrecadação tributária, o que configura uma ação cooperativa clássica. Entretanto, isto não tem impedido que a União venha tentando aumentar sua receita através de contribuições sociais, ou seja, a partir de impostos não passíveis de divisão com os outros membros da federação. No período recente, as esferas federal e estadual competem por uma maior participação na receita do setor público (GIAMBIAGI; ALÉM, 1999). Os estados, por outro lado, ganharam maior autonomia política e financeira no bojo da redemocratização do país. A descentraliza-

ção, entretanto, estimulou a disputa entre as unidades estaduais durante os anos de 1990, quando se tratava de atrair investimentos privados (SILVA, 1997). O ambiente competitivo, porém, não evitou a presença de iniciativas cooperativas no âmbito do Congresso Nacional, particularmente entre os estados menos desenvolvidos, como forma de evitar uma maior desigualdade regional (LAVINAS; MAGINA, 1995).

**O declínio da
cooperação entre os
governos estaduais
do Nordeste, no contexto
federativo da Constituição
de 1988, deve-se,
em boa parte, às
mudanças ocorridas
no modelo federalista
brasileiro**

A experiência federalista brasileira dos últimos anos, portanto, foi marcada pela predominância de um federalismo competitivo-cooperativo, o qual se origina no texto constitucional nacional e se alimenta no próprio processo político, envolvendo, sobretudo, a União e os estados-membros da federação. Além disso, a dinâmica federativa recente transformou, muitas vezes, os entes federativos em

agentes econômicos, estimulando conflitos e tensões entre eles (VARSANO, 1997).

Esta perspectiva analítica orienta o desenvolvimento do artigo, o qual procura mostrar que o declínio da cooperação entre os governos estaduais do Nordeste, no contexto federativo da Constituição de 1988, deve-se, em boa parte, às mudanças ocorridas no modelo federalista brasileiro. Ao lado disso, estiveram presentes a fragmentação partidária, a heterogeneidade econômica no Nordeste e o esvaziamento da SUDENE, tornando mais difícil o entendimento entre os governos estaduais quando está envolvido o desenvolvimento econômico da região.

Faltaram, portanto, as condições do passado, para que a cooperação regional predominasse. Embora permanecessem as desigualdades regionais e o discurso defendendo a unidade da região entre os governadores, as novas condições do ambiente federativo estimularam o surgimento de ações estadualistas, de uma competição muitas vezes fratricida, e o enfraquecimento da integração política do Nordeste.

Isso não significa que o federalismo, no Brasil, deixou completamente de acomodar as demandas regionais ou de lutar contra os desequilíbrios sociais e econômicos entre as regiões do país. Entre-

tanto, as forças favoráveis à competição avançaram, no processo político do novo ambiente federativo, particularmente fora do Congresso Nacional. A novidade é que esta tendência cresceu mesmo entre os estados do Nordeste, grandes incentivadores, na história republicana, de um federalismo cooperativo, ou seja, de um modelo federalista no qual o governo federal procura apoiar as regiões menos desenvolvidas.

Os governos estaduais nordestinos contribuíram, enquanto atuavam como impulsionadores de suas economias estaduais, para o acirramento da competição horizontal na federação brasileira. Preferiram, muitas vezes, ignorar a cooperação regional para buscar os meios para o desenvolvimento de seus estados, por intermédio de ações estadualistas. Não abandonaram o discurso defendendo um tratamento diferenciado para o Nordeste na federação, tendo em vista a assimetria federativa existente. Entretanto, para boa parte dos governos nordestinos, a ação do bloco regional perdeu relevância. Nos anos de 1990, tornou-se mais importante para alguns estados do Nordeste procurar atrair os investidores privados e negociar isoladamente com o governo federal, estabelecendo uma aliança política particular e sem maiores compromissos com as demais unidades estaduais da região.

A DESARTICULAÇÃO DA COOPERAÇÃO REGIONAL

A cooperação entre os governos estaduais do Nordeste ocorreu várias vezes ao longo da história republicana. Trata-se de um fenômeno político estimulado originalmente pelo padrão cooperativo predatório, adotado por São Paulo e Minas Gerais na República Velha, em relação à União (FAORO, 1987), bem como pelas idéias em defesa das tradições culturais nordestinas, expressadas por Gilberto Freyre no Manifesto Regionalista de 1926 (FREYRE, 1996). Posteriormente, recebeu um novo alento na Constituição de 1946, com o início das transferências constitucionais da esfera federal para as áreas atin-

gidas pela seca no Nordeste (LOVE, 1993). Mas o impulso definitivo viria com a chegada das instituições regionais, empenhadas em modernizar a economia da região e reduzir os desequilíbrios econômicos no país (SKIDMORE, 1998). Nem por isso, porém, deixou de ser um processo político problemático, reunindo interesses diferentes e muitas vezes contraditórios.

O novo contexto, inaugurado com a promulgação da Constituição Federal de 1988, vem sendo marcado, entre outros acontecimentos, pela revitalização da dimensão horizontal do federalismo brasileiro (ABRUCIO, 1998). Os governos estaduais voltaram a ocupar um papel relevante, atuando como atores políticos no cenário nacional, como agentes econômicos junto ao mercado e como promotores de políticas públicas.

Os Poderes Executivos dos estados, apoiados pela legitimidade conferida pelas urnas, passaram a redefinir em novas bases a relação com o governo federal, a partir das eleições diretas para governador em 1982. A decisão, da Assembléia Nacional Constituinte, de contemplar os estados com uma participação maior nas receitas públicas disponíveis, refletiu, de certa forma, o fortalecimento dos governos estaduais na transição democrática. No ambiente federativo pós-constituente, talvez se possa falar em uma maior capacidade de iniciativa da União, especialmente no governo Fernando Henrique. Ainda assim, é difícil deixar de reconhecer a presença dos governos estaduais nas principais decisões políticas nacionais, na atração de novos investimentos privados para o país, na realização de obras de infra-estrutura e na elaboração de políticas públicas voltadas para o bem-estar social.

A cooperação entre os governos estaduais do Nordeste, entretanto, não prosperou, na nova experiência federalista, como nos tempos passados. Na região, ampliou-se a disputa pelos investimentos privados, através da concessão de benefícios fiscais estaduais, reproduzindo assim o ambiente competitivo instalado na federação. Além disso, prevaleceu a opção pelo estadualismo nas negoci-

Os governos estaduais voltaram a ocupar um papel relevante, atuando como atores políticos no cenário nacional, como agentes econômicos junto ao mercado e como promotores de políticas públicas

ações com o governo federal, ficando a cooperação regional restrita a algumas situações episódicas.

Estiveram presentes também, no Nordeste, diferenças importantes, entre os governos da Bahia, de Pernambuco e do Ceará, em torno da redefinição do modelo de desenvolvimento regional. No período de 1995 a 1998, por exemplo, o governo Miguel Arraes, em Pernambuco, defendia, na época, a manutenção da SUDENE, assegurando que sua função política não poderia ser absorvida por uma instituição financeira como o Banco do Nordeste. A posição do governo da Bahia era bem diferente, pois admitia, inclusive, a extinção da própria SUDENE, como pode ser verificado em declarações, à época, do senador Antônio Carlos Magalhães. O governo do Ceará, por sua vez, apresentava, na ocasião, uma terceira posição em relação a SUDENE: entendia que esta instituição deveria se transformar em um Centro de Estudos Regionais, transferindo, assim, para o Banco do Nordeste, todo o sistema FINOR.

A idéia de Nordeste como unidade regional perdeu substância, na região, no contexto federativo de 1988. Tudo se passava como se o desenvolvimento econômico dependesse do êxito das estratégias estadualistas dos governos de cada estado. As forças políticas nordestinas, defensoras de uma ação regional, ficaram confinadas ao Congresso Nacional, onde o conjunto dos estados nordestinos continua tendo uma representação política bastante expressiva. Dois mundos, dentro e fora do Congresso Nacional, e duas lógicas diferentes.

A ESTRUTURA CONSTITUCIONAL E O PROCESSO POLÍTICO NO CONTEXTO FEDERATIVO DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

O argumento central defendido neste trabalho indica que as dificuldades na cooperação entre os governos nordestinos, no novo contexto federativo, estiveram associadas à combinação de cinco aspectos principais. Os dois primeiros estão relacionados às transformações mais gerais do federalismo brasileiro. Nesse sentido, é importante dizer, em primeiro lugar, que os problemas enfrentados pela ação cooperativa regional são decorrentes da descentralização política e financeira consagrada

no novo texto constitucional. A medida estimulou a autonomia tributária das unidades estaduais, inclusive aquelas localizadas no Nordeste, o que terminou favorecendo a concessão de incentivos fiscais para atrair investimentos privados (VARSANO, 1997).

O declínio da cooperação esteve ligado, também, ao afastamento do governo federal do papel de reduzir os desequilíbrios econômicos regionais no país, tendo em vista, sobretudo, a crise fiscal e financeira que atingiu o setor público a partir do início dos anos de 1980 (DINIZ, 2000). A ausência de uma política regional federal somou contra a ação cooperativa entre os governos nordestinos, porque na cultura política da região não há cooperação regional sem o envolvimento do governo federal.

Outros dois fatores do processo político regional podem ser apontados. A cooperação no Nordeste foi afetada pela fragmentação partidária e pela heterogeneidade econômica presente na região. É importante lembrar que as eleições para governador nos estados nordestinos, no processo de redemocratização do país, revelaram, especialmente a partir do pleito de 1990, a presença de diferentes partidos políticos. A relação entre os governos estaduais traduziu, muitas vezes, as divergências ideológicas, partidárias e eleitorais entre as forças políticas da região. Os estados da Bahia, de Pernambuco e do Ceará, por exemplo, foram governados, no período de 1995 a 1998, pelo PFL, PSB e PSDB, respectivamente (NICOLAU, 1996).

A integração diferenciada das economias estaduais ao mercado mais dinâmico do país, durante o processo de industrialização, terminou estimulando especializações nos estados e desigualdade na dimensão intra-regional (GUIMARÃES NETO, 1989). Dessa forma, os interesses dos estados nordestinos economicamente mais desenvolvidos nem sempre são convergentes. As economias do Ceará, de Pernambuco e da Bahia possuem, muitas vezes, desafios diferentes e objetivos contraditórios, os quais estimulam a formação de blocos regionais distintos e a formulação de projetos estadualistas.

Essas diferenças de natureza política e econômica, entre os principais estados nordestinos, terminaram dificultando a formação de um padrão cooperativo entre eles, quando se tratava de negociar as ações federais no Nordeste.

Foi possível verificar, ainda, que a cooperação entre os governos estaduais do Nordeste foi afetada pelo esvaziamento da SUDENE como arena política, ou, mais precisamente, pela sua crescente incapacidade de articular os interesses governamentais. O órgão de planejamento regional perdeu esta condição devido, principalmente, à perda de prestígio junto ao governo federal e à falta de apoio político entre os governos nordestinos. Na verdade, a redefinição da relação entre a SUDENE e os poderes federal e estaduais, no novo contexto federativo, não favoreceu a instituição regional. Tudo indica que ela não conseguiu mais se equilibrar entre os dois níveis federativos, como fazia nos primeiros momentos. Dessa forma, sem o poder normativo e os recursos federais do passado para agir na esfera regional, e sem apoio dos governos nordestinos para falar em nome deles na federação brasileira, perdeu também a condição de realizar a articulação regional. Adicionalmente, no campo ético, as denúncias em relação ao FINOR, de malversação dos recursos públicos e de contribuir para a concentração espacial das atividades econômicas no Nordeste, colocaram em dúvida a eficácia do modelo de desenvolvimento baseado em incentivos fiscais, retirando da SUDENE o apoio, até mesmo de defensores históricos (ISMAEL, 2002).

Na falta de uma outra arena política capaz de realizar a articulação empreendida anteriormente pela SUDENE, a cooperação regional terminou sendo desinstitucionalizada, tornando uma ação conjunta entre os governos nordestinos mais dependente de reações estaduais espontâneas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

É possível dizer que a cooperação regional foi pressionada, nos últimos anos, por processos aparentemente duradouros, alguns deles anteriores e, outros, originários no texto constitucional de 1988. A partir dos anos de 1960, por exemplo, ampliou-se a heterogeneidade entre as economias estaduais

nordestinas, decorrente da integração produtiva da região com o centro dinâmico do país, dificultando, progressivamente, a convergência dos interesses regionais. Nada indica que isto esteja mudando no novo modelo econômico, marcado pela abertura comercial e pela inserção competitiva do país no mercado internacional.

Por outro lado, desde os anos de 1970, e mais fortemente no final dos anos de 1990, cresceu a incapacidade das instituições regionais de articular os interesses dos governos nordestinos. Não existe uma perspectiva de reversão desse quadro, de modo que a relação entre os Executivos estaduais segue sem uma arena política cooperativa relevante. Além disso, permanecem as restrições sobre os investimentos federais, em vigor a partir dos anos de 1980, inviabilizando a implementação de ações cooperativas dirigidas para o desenvolvimento regional.

As características dos diferentes sistemas partidários dos estados do Nordeste devem continuar favorecendo a fragmentação partidária no interior da região, tornando obrigatória a convivência entre governadores de partidos políticos distintos. A descentralização político-financeira ainda necessita de uma melhor coordenação federativa, para que se possa estabelecer limites na competição horizontal. Esta iniciativa pode demorar, pois deve exigir uma complexa e difícil negociação no âmbito do Congresso Nacional, envolvendo o sistema tributário, e possivelmente a consolidação de uma arena política cooperativa, capaz de arbitrar os conflitos entre os governos subacionais.

É possível perceber que a ação cooperativa envolvendo os governos estaduais nordestinos foi perdendo, ao longo dos anos, as condições que possuía no passado para prosperar na federação brasileira. Tudo isso parece indicar que as relações intergovernamentais, no Nordeste, devem continuar enfrentando obstáculos relevantes, os quais parecem exigir uma forma de cooperação regional menos dependente da articulação política do governo federal, mas também fortalecida por uma dis-

**As relações
intergovernamentais,
no Nordeste, devem
continuar enfrentando
obstáculos relevantes, os
quais parecem exigir uma
forma de cooperação
regional menos
dependente da
articulação política
do governo federal**

posição verdadeira de defender objetivos comuns.

Enfim, o movimento historicamente pendular do federalismo brasileiro, entre centralização e descentralização, passou a conviver, no novo contexto federativo, com um outro, cujo pêndulo variou entre a cooperação e a competição. A observação feita a partir do recorte regional escolhido indica, nesta questão mais geral, que o federalismo no Brasil tornou-se mais descentralizado e mais competitivo, aproximando-se, assim, daqueles modelos federalistas em que a autonomia dos estados-membros é mais importante do que a integração política e a uniformidade das condições de vida. Essa tendência recente deve ser questionada. A assimetria da federação brasileira exige o fortalecimento dos mecanismos cooperativos, especialmente no contexto de inserção do país na economia internacional. Certamente que os governos estaduais situados no Nordeste podem ter um papel mais relevante na (re)construção deste paradigma no país. Não devem abdicar, como acontece atualmente, desta tarefa.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando L.; COSTA, Valeriano M. Ferreira. *Reforma do estado e o contexto federativo*. São Paulo: Fundação Korand Adenauer, 1998. (Pesquisas, 12).
- ABRUCIO, Fernando L. *Os barões da federação: os governadores e a redemocratização*. São Paulo, Hucitec, 1998.
- ARAÚJO, Tânia Bacelar de. Nordeste, nordestes: que nordeste? In: AFFONSO, Rui Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros (Org.). *Desigualdades regionais e desenvolvimento*. São Paulo: FUNDAP/UNESP, 1995. p. 125-156.
- _____. Dinâmica regional brasileira nos anos noventa: rumo à desintegração competitiva. In: CASTRO, Iná Elias de; MIRANDA, Mariana; EGLER, Cláudio A. G. (Org.). *Redescobrimo o Brasil: 500 anos depois*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil/FAPERJ, 1999. p.73-91.
- CARVALHO, José Murilo de. *O federalismo brasileiro em perspectiva histórica*. Rio de Janeiro, 1994. Mimeografado.
- CAMARGO, Aspásia. *A federação acorrentada: nacionalismo desenvolvimentista e instabilidade democrática*. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 6., 1992, Caxambu.
- DINIZ, Clélio Campolina. A nova geografia econômica do Brasil. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis (Coord.). *Brasil 500 anos: futuro, presente, passado*. Rio de Janeiro: José Olympio, 2000. p. 301-351. XII Fórum Nacional.
- DYE, Thomas R.; Hawkins, Brett W. Politics in the metropolis: conflict and cooperation. In: *POLITICS in the Metropolis: a reader in conflict and cooperation*. Ohio: Columbus, 1967. p. 1-12.
- ELAZAR, Daniel J. *American federalism: a view from the states*. 3rd Ed. New York: Harper & Row, 1984.
- _____. *Federal systems of the world*. New York: Stockton Press, 1994.
- FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 7. ed. Rio de Janeiro: Globo, 1987. v. 1
- FREYRE, Gilberto. Manifesto regionalista. In: QUINTAS, Fátima (Org.). *Manifesto regionalista*. 7. ed. Recife: Massangana, 1996. p. 47-75.
- GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Cláudia. *Finanças públicas: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Campus, 1999.
- GOMES, Gustavo Maia. *Políticas de desenvolvimento regional no mundo contemporâneo*. Rio de Janeiro: CNI, 1993.
- GUIMARÃES NETO, Leonardo. *Introdução à formação econômica do nordeste*. Recife: FUNDAJ/ Massangana, 1989.
- HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *O federalista*. Tradução Heitor Almeida Herrera. Brasília: Universidade de Brasília, 1984.
- ISMAEL, Ricardo. *Sudene: o caso de uma arena política de cooperação regional*. Caxambu: ANPOCS, 2002.
- LAVINAS, Lena; MAGINA, Manoel A. *Federalismo e desenvolvimento regional: debates da revisão constitucional*. Brasília: IPEA, 1995. (Texto para discussão, n.390).
- LOVE, Joseph L. Federalismo y regionalismo en Brasil - 1889-1937. In: *FEDERALISMOS latino-americanos: México, Brasil, Argentina*. México: El Colegio de México/Fondo de Cultura Económica, 1993. p. 180-223.
- NICOLAU, Jairo Marconi. *Multipartidarismo e democracia: um estudo sobre o sistema partidário brasileiro*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.
- OHMAE, Kenichi. *O fim do estado-nação*. Rio de Janeiro: Campus, 1996.
- RIKER, William H. *The development of American federalism*. Kluwer Academic Publishers, 1987. 97 p.
- SCHWARTZ, Bernard. *O federalismo norte-americano*. Rio de Janeiro: Forense, 1984.
- SILVA, Pedro Luiz Barros. A natureza do conflito federativo no Brasil. In: DINIZ, Eli; AZEVEDO, Sérgio de. (Org.). *Reforma do Estado e democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. Brasília: UNB, 1997. p. 351-363.
- SKIDMORE, Thomas E. *Uma história do Brasil*. Tradução Raul Fiker. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.

SOUZA, Celina. *Constitutional engineering in Brazil: the politics of federalism and decentralization*. New York: St. Martin's Press, 1997.

STEPAN, Alfred. Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do demos. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 2, p. 197-251. 1999.

TOCQUEVILLE, Alexis de. *La democracia en América*. México: Fondo de Cultura Económica, 1973. p. 117-188.

VARSAÑO, Ricardo. *A guerra fiscal do ICMS: quem ganha e quem perde*. Brasília: IPEA, 1997. (Texto para discussão, n. 500).

WHEARE, K. C. *Federal government*. New York: University Press, 1951.

Normas para publicação

ORIGINAIS APRESENTADOS

- Os textos serão submetidos à apreciação de membros do Conselho Editorial;
- Ao Conselho Editorial reserva-se o direito de aceitar, sugerir alterações ou recusar os trabalhos encaminhados à publicação;
- O autor será notificado da aceitação ou recusa do seu trabalho. Em caso de recusa o parecer será enviado ao autor. Os originais não serão devolvidos. Quando aceito e publicado, receberá 02 exemplares.
- Serão considerados definitivos e, caso sejam aprovados para publicação, as provas só serão submetidas ao autor quando solicitadas previamente;
- Serão considerados como autorizados para publicação por sua simples remessa à Revista. Não serão pagos direitos autorais.

OS ARTIGOS DEVEM:

- Ser enviados em disquete ou CD-ROM acompanhados de cópia impressa, ou e-mail, nos casos de texto sem imagem;
- Incluir os créditos institucionais do autor, referência a atual atividade profissional, titulação, endereço para correspondência, telefone, e-mail;
- Ser apresentados em editor de texto de maior difusão (Word), formatado com entrelinhas de 1,5; margem esquerda de 3 cm, direita de 2 cm, superior de 2,5 cm e inferior de 2 cm, fonte Times New Roman, tamanho 12;
- Ter no mínimo 10 páginas e no máximo 20;
- Vir acompanhados de resumo, com no máximo 10 linhas (entrelinhas simples), abstract, 5 palavras-chave e key words;
- Apresentar uma padronização de títulos de forma a ficar claro o que é TÍTULO, SUB-TÍTULO, etc.;
- As tabelas e gráficos devem vir no programa no qual foi elaborado (excel, etc.), conter legendas e fontes completas, e as respectivas localizações assinaladas no texto;
- Indicar a localização exata para inserção de desenhos, fotos, ilustrações, mapas, etc., que, por sua vez, devem vir acompanhados dos originais, de sorte a garantir fidelidade e qualidade na reprodução;
- Destacar citações que ultrapassem 3 linhas, apresentado-as em outro parágrafo com recuo de 1cm, entrelinha simples e tamanho de fonte 10 (NBR 10.520 da ABNT);
- Evitar as notas de rodapé, sobretudo extensas, usando-as apenas quando realmente houver necessidade, para não interromper a sequência lógica da leitura e não cansar o leitor. Devem aparecer na mesma página em que forem citadas;
- Conter referências bibliográficas completas e precisas, adotando-se os procedimentos a seguir.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- No transcorrer do texto, o trabalho de onde foi retirada a citação é identificado pelo nome do autor e a data, que aparecem entre parênteses ao final da citação. Ex: (SANTOS, 1999)
- No final do artigo deve aparecer a referência bibliográfica completa, por ordem alfabética, em conformidade com a norma NBR-6.023 da ABNT.

EXEMPLOS:

Para Livros:

- BORGES, J.; LEMOS, G. *Comércio Baiano: depoimentos para sua história*. Salvador, Associação Comercial da Bahia, 2002, 206 páginas.
 - Livro: Comércio Baiano: depoimentos para sua história (Título: Comércio Baiano; Subtítulo: depoimentos para sua história)
 - Autor: Jafé Borges e Gláucia Lemos
 - Editor: Associação Comercial da Bahia
 - Local de edição: Salvador
 - Ano da edição: 2002
 - Volume da edição: 206 páginas

Para Artigos:

- SOUZA, L. N. de. Essência X Aparência: o fenômeno da globalização. *Bahia: Análise & Dados*, Salvador, SEI, v.12, n.3, p.51-60, dez.2002.
 - Artigo: Essência X Aparência: o fenômeno da globalização
 - Autor: Laumar Neves de Souza
 - Publicação: Bahia: Análise & Dados
 - Editor: SEI
 - Local de edição: Salvador
 - Data de edição: dezembro de 2002
 - Volume da edição: 12
 - Número da edição: 3
 - Páginas referentes ao artigo: 51 a 60
 - A data escolhida para a referência pode ser a da edição utilizada ou, preferivelmente, a data da edição original, de forma a ficar clara a época em que o trabalho foi produzido. Neste caso é necessário colocar as duas datas: a da edição utilizada, para que a citação possa ser verificada e a da edição original;
 - O nome dos livros citados e o nome de revistas devem aparecer sempre em itálico.